

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

Nr. 531

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2018

Tijdens het algemeen overleg van 10 oktober 2018 met de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid en de Vaste Commissie voor Europese Zaken uit uw Kamer ter voorbereiding van de JBZ Raad op 11 en 12 oktober 2018 te Luxemburg, is uitvoerig gesproken over wederzijdse erkenning bij strafrechtelijke samenwerking in een tijd waarin de gemeenschappelijke waarden van de Europese Unie in sommige lidstaten minder vanzelfsprekend lijken te zijn en over minimumnormen (Kamerstuk 32 317, nr. 528).

In dat overleg heb ik – in de woorden van de voorzitter – toegezegd: «in de brief over Europese strafrechtelijke samenwerking ook in te gaan op terreinen voor minimumnormen, waaronder detentieomstandigheden, en geeft daarbij ook informatie over het voorgaande in relatie tot de positie van de rechter. De toegezegde brief zal voorzien zijn van een bondige analyse van de ontwikkeling van het concept van wederzijds vertrouwen bij Europese strafrechtelijke samenwerking.»

Nadien heb ik uit de besluitenlijst van de procedurevergadering van 17 oktober 2018 begrepen dat de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid heeft besloten een algemeen overleg inzake wederzijdse erkenning te plannen in plaats van het eerder beoogde algemeen overleg over internationale strafrechtelijke samenwerking. Dat besluit gaf mij aanleiding om bij de invulling van de toezegging van 10 oktober, het beginsel van de wederzijdse erkenning centraal te stellen.

Toen vervolgens duidelijk werd dat het voorzitterschap conclusies over wederzijdse erkenning voorbereidde voor de JBZ december 2018 was dat voor mij reden om de brief die naar aanleiding van de toezegging al was opgesteld, op te houden. Tijdens het algemeen overleg van 5 december ter voorbereiding van de Raad van 6 en 7 december werd over de voorgestelde Raadsconclusies gesproken en ik heb toen aangekondigd dat ik de uitkomsten van de Raad op dit punt in de al toegezegde brief mee zou nemen. Bovendien bleek tijdens hetzelfde algemeen overleg dat

de bezwaren van het kabinet tegen twee voorstellen voor verordeningen¹ breed worden gedeeld door de Vaste Commissies en dat er zorgen bestaan over de daarin beoogde vorm van samenwerking. De Europese Commissie en veel andere lidstaten zien dit als een positieve verdergaande ontwikkeling van wederzijdse erkenning. Ik heb op zichzelf geen bezwaar tegen verdergaande ontwikkeling van wederzijdse erkenning mits dit gebeurt met behoud van rechtswaarborgen voor de samenwerkende lidstaten en de burgers die het betreft.

De verdere inhoud van deze brief bestaat uit de volgende onderdelen. Paragraaf 1 gaat over de ontwikkeling van de wederzijdse erkenning in strafzaken en bijbehorende flankerende maatregelen waaronder minimumnormen. Juist in verband met de hiervoor aangeduide verdergaande ontwikkeling is het des te belangrijker om het ontstaan en de bestaande kaders van de wederzijdse erkenning helder te schetsen. Paragraaf 2 gaat over de wenselijkheid en onwenselijkheid van minimumnormen ter bevordering van de wederzijdse erkenning. Paragraaf 3 gaat over het Hof van Justitie van de EU en wederzijds vertrouwen tussen nationale rechters in de huidige tijd. Paragraaf 4 gaat over de Raadsbespreking van 5 december 2018 naar aanleiding van de conclusies over de wederzijdse erkenning. Paragraaf 5 gaat over de verdergaande ontwikkeling van wederzijdse erkenning. In paragraaf 6, ten slotte, trek ik conclusies.

1. Ontwikkeling van wederzijdse erkenning in strafzaken en de flankerende maatregelen

De wederzijdse erkenning in het strafrecht is bedoeld om de justitiële samenwerking te versnellen en te vereenvoudigen. Uit het ontstaan en de ontwikkeling ervan tot hoeksteen van de strafrechtelijke samenwerking tussen justitiële autoriteiten in de Europese Unie blijkt, dat daarbij vanaf het begin aandacht was voor flankerende maatregelen ter versterking van het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtssystemen. Dat vertrouwen is een voorwaarde voor wederzijdse erkenning, zoals overigens ook de opstelling van minimumnormen. Deze ontwikkeling verliep als volgt.

Het op 1 mei 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam formuleerde in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (voortaan: VEU) als doelstelling «het aan de burgers bieden van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid». Tegen deze achtergrond werd in artikel 29 VEU de justitiële samenwerking in strafzaken uitgewerkt. Onderdeel a van die bepaling betrof het vergemakkelijken en bespoedigen van «de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen». Onderdeel b zag op het waarborgen van «de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften voor zover nodig ter verbetering van die samenwerking». Verder voorzag onderdeel e in geleidelijke harmonisatie van delen van materieel strafrecht door het aannemen van «maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde misdaad, terrorisme en illegale drugshandel».

Het nieuwe verdrag inspireerde de leden van de Europese Raad om hun bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 te Tampere bijna geheel te wijden aan wat toen de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse

¹ verordening inzake het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de verordening ter voorkoming van de verspreiding van online terroristische inhoud.

zaken of de derde pijler werd genoemd. De Europese Raad wilde de ontwikkeling van dit relatief jonge beleidsterrein bevorderen door middel van politieke richtsnoeren. Deze werden vastgelegd in de conclusies van die Europese Raad. Punt 33 luidt: «Een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen zouden de samenwerking tussen de autoriteiten en de justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede komen. De Europese Raad onderschrijft derhalve het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zijns inziens de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden in zowel burgerrechtelijke als strafzaken. Het beginsel dient zowel voor vonnissen als voor andere beslissingen van rechterlijke autoriteiten te gelden.» Hiermee werd de wederzijdse erkenning voor het strafrechtelijke terrein formeel geïntroduceerd. De conclusies bevatten geen richtsnoeren voor de harmonisatie van materieel strafrecht. Dit had als reden, dat wederzijdse erkenning als een aantrekkelijk alternatief voor harmonisatie van het materiële strafrecht werd beschouwd.

Aan de hand van de conclusies van Tampere heeft de Commissie een zogeheten scorebord opgesteld met maatregelen die strekten tot uitvoering daarvan en zij heeft tot juni 2004 elk half jaar verslag gedaan van de vorderingen. In haar eindrapport in 2004 constateerde de Commissie dat het noodzakelijk was het wederzijdse vertrouwen dat ten grondslag ligt aan de wederzijdse erkenning te versterken door een rechtssysteem dat is gebaseerd op de gemeenschappelijke waarden. Die constatering hield mede verband met de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten per 1 mei 2004.

Tot die flankerende maatregelen rekende de Commissie gemeenschappelijke regels voor de toelaatbaarheid van bewijs, voor de versterking van de positie van slachtoffers en het bevorderen van de opleiding van rechters en officieren van justitie. Deze maatregelen vormden ook onderdeel van de politieke richtsnoeren van de Europese Raad van december 2004 in het «Haags Programma, versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht». Het daarop gebaseerde actieplan van de Commissie bevatte de flankerende maatregelen waaronder de procedurele minimumnormen, zoals de rechten van de verdediging. Met de uitvoering daarvan werd ook begonnen. In 2010 volgde nog het Stockholm programma en in 2015 het post-Stockholmprogramma. Alle genoemde programma's werden telkens met de beide Kamers der Staten-Generaal besproken in het kader van de voorbereiding van de JBZ-raden.

Belangrijker was dat in december 2010 het Verdrag van Lissabon in werking trad. Dat verdrag schiep de verdragsrechtelijke basis voor het beginsel van de wederzijdse erkenning als hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken, zoals blijkt uit de aanhef van artikel 82 van het Verdrag betreffende de werking van de Unie (voortaan: VWEU). Dat artikel bevat in het eerste en tweede lid de uitwerking van het beginsel én de flankerende maatregelen. Het eerste lid, onderdeel a, van artikel 82 vormt de rechtsbasis voor de wederzijdse erkenning instrumenten. De overige onderdelen van het eerste lid en het tweede lid gaan over de flankerende maatregelen. Het tweede lid van artikel 82 dient als rechtsbasis voor een specifieke vorm van flankerende maatregelen, namelijk de minimumvoorschriften, waarover hierna in paragraaf 2 meer. Voor de ontwikkeling van de wederzijdse erkenning is bovendien van belang dat in 2010 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbindend werd voor de lidstaten bij de uitvoering van Unierecht. De rechtsbescherming die het Handvest biedt, geldt ook bij de uitvoering van de wederzijdse erkenning door de nationale autoriteiten. Ten slotte bevordert de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU dat sinds eind 2014

algemeen bevoegd is, uitleg te geven over de correcte toepassing van instrumenten van wederzijdse erkenning, waarover hierna in paragraaf 3 meer.

Ik hoop dat het voorgaande het gewenste inzicht verschaft in de ontwikkeling van het beginsel van de wederzijdse erkenning op strafrechtelijk terrein en van de flankerende maatregelen. Voor een overzicht van de wetgevende instrumenten inzake wederzijdse erkenning en de flankerende maatregelen verwijs ik naar de onderdelen 1 en 2 van de aan deze brief gehechte bijlage. In aanvulling daarop kan nog worden gewezen op de activiteiten van de Commissie die zijn gericht op het ondersteunen van de opleiding van magistraten en justitieel personeel en de vorming van netwerken tussen onder andere nationale organisaties van rechters.

2. De wenselijkheid en onwenselijkheid van minimumnormen ter bevordering van de wederzijdse erkenning

Zoals hierboven al is aangegeven, gaat het tweede lid van artikel 82 VWEU over het opstellen van minimumnormen. Uit de aanhef blijkt meteen, dat er geen sprake is van een algemene bevoegdheid. De minimumnormen zijn gekoppeld aan de wederzijdse erkenning, maar werken wegens hun algemene aard wel door in het gehele strafvorderlijke optreden in de lidstaten. Op die manier wordt het wederzijdse vertrouwen daarin versterkt. De onderdelen a tot en met c hebben een vrij nauwkeurig omschreven reikwijdte: toelaatbaarheid van bewijs, rechten van personen in de strafvordering en van slachtoffers. Zoals uit onderdeel 2 van de bijlage bij deze brief blijkt, heeft dit geresulteerd in de versterking van de procedurele rechten van verdachten en van personen die voorwerp zijn van een overleveringsprocedure zoals het recht op vertolking en vertaling, het recht op toegang tot een raadsman en het recht op informatie in strafprocedures. De positie van slachtoffers werd versterkt door voorschriften over hun rechten, ondersteuning en bescherming alsmede regels voor schadeloosstelling. Onderdeel d, ten slotte, biedt de Raad de mogelijkheid om ten aanzien van andere specifieke elementen van de strafvordering minimumvoorschriften ter bevordering van de wederzijdse erkenning aan te nemen. Echter, dan moet de Raad wel eerst met unanimiteit daartoe een besluit nemen en dat is tot op heden niet gebeurd.

Voor de goede orde merk ik hier op, dat ook de maatregelen die figureren in onderdeel 2 van de bijlage alle tot stand zijn gekomen in nauw overleg met de beide Kamers der Staten-Generaal. Eventuele nieuwe voorstellen op dit terrein worden beoordeeld aan de hand van vaste criteria zoals verwoord in de fiches over nieuwe beleidsvoorstellen van de Commissie die aan beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden.

Tijdens het algemeen overleg van 10 oktober werd aangedrongen op minimumnormen voor het gevangeniswezen, omdat nogal wat lidstaten problemen ondervinden met hun detentiecapaciteit hetgeen negatief doorwerkt in de detentieomstandigheden (Kamerstuk 32 317, nr. 528). Uit de analyse van het verdragsartikel blijkt dat dit geen ruimte biedt voor het opstellen van minimumnormen voor gevangenisstraffen of de wijze van tenuitvoerlegging van straffen. Het is mij bekend dat een advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de EU in zijn conclusie in de in paragraaf 3 besproken zaak² van mening is dat artikel 82, tweede lid, VWEU als rechtsgrondslag voor dergelijke regels kan dienen. Hij geeft mijns inziens daarmee een zeer ruime uitleg aan die bepaling en gaat eraan voorbij dat de feitelijke tenuitvoerlegging van straffen niet valt

² Conclusie in de zaken C-404/15 Aranyosi, C-695/15 Caldaru, C-220/18 PPU M, punten 181–182.

onder strafvordering. Ook onderdeel d van het tweede lid van artikel 82 VWEU ziet – zoals al opgemerkt – alleen op minimumnormen van strafvorderlijke aard. Ik hecht zeer aan deze inkadering van de minimumnormen. Deze welbewuste keuze van de wetgever is ook van belang voor eventuele toepassing van artikel 352 VWEU, dat de mogelijkheid biedt om met unanimitie regels vast te stellen om een van de doelstellingen van de verdragen te verwezenlijken zonder dat in de daartoe vereiste bevoegdheden is voorzien.

De vraag is bovendien of EU minimumnormen de bestaande problemen zouden oplossen. Het ontbreekt de lidstaten namelijk niet aan gedeelde inzichten over de wijze waarop detentie moet plaats vinden. Zij hebben al jaren geleden de European Prison Rules van de Raad van Europa aanvaard. Die regels worden telkens geactualiseerd en dan door middel van een expliciet besluit van de lidstaten opnieuw vastgesteld. Hetzelfde geldt voor tal van aanbevelingen over diverse aspecten van het gevangeniswezen. Voor een overzicht van de belangrijkste maatregelen van de Raad van Europa verwijs ik naar onderdeel 3 van de bijlage bij deze brief. Het feit dat deze aanbevelingen niet juridisch bindend van aard zijn, doet daaraan niet af. De European Prison Rules worden juist omdat ze door de lidstaten zijn aanvaard door het Europees Comité ter voorkoming van foltering gebruikt bij het beoordelen van detentiesituaties. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (voortaan: EHRM) verwijst er ook naar. In dit verband is ook nog relevant dat het EHRM thematische overzichten van zijn jurisprudentie bekend maakt, waaronder de «fact sheet on detention conditions and treatment of prisoners» van september 2018³. Een bijzondere categorie vormt nog de zogeheten pilot judgments van het EHRM⁴, waarin het Hof na het constateren van structurele gebreken in het gevangeniswezen ook aangeeft hoe de desbetreffende staat de bestaande problemen dient op te lossen. Op de naleving daarvan wordt vervolgens stelselmatig toegezien door het comité van Ministers van de Raad van Europa.

Wat betreft de detentieomstandigheden blijft voor mij het uitgangspunt dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop detentie plaats vindt in hun land. Dat neemt niet weg, dat lidstaten van elkaar kunnen leren en zodoende tot betere inzichten en oplossingen kunnen komen. Een en ander kan gestalte krijgen in concrete ondersteuning bij het zoeken naar oplossingen. Nederland kan daaraan actief een bijdrage leveren. Ook de Commissie kan bevorderen dat bestaande financiële programma's worden gebruikt om bij te dragen aan modernisering van detentieplaatsen. Ik verwijs in dit verband naar de Raadsconclusies over wederzijdse erkenning in strafzaken, waarover hierna in paragraaf 4 meer. Ten slotte vermeld ik nog, dat de Raad van Europa en de Commissie samen op 24 en 25 april 2019 een conferentie organiseren over de overbevolking in gevangenissen voor onder andere leden van de strafrechtketen, waarin onderzocht zal worden hoe zij door wijzigingen in eigen optreden, bij voorbeeld door meer alternatieven voor vrijheidsbepalende maatregelen en sancties te hanteren, de druk op het gevangeniswezen kunnen helpen verminderen.

3. Het Hof van Justitie van de EU en wederzijds vertrouwen tussen nationale rechters in de huidige tijd

De EU berust op waarden waaronder de eerbied voor de rechtsstaat en van de mensenrechten, zo is in artikel 2 VEU vastgelegd. De gemeenschappelijkheid van die waarden en het vertrouwen in de naleving ervan

³ www.echr.coe.int/documents/FS_detention_conditions-ENG

⁴ Bij voorbeeld Varga en anderen tegen Hongarije nr. 14097/12 van 10 juni 2015

door de lidstaten maken verregaande vormen van samenwerking zoals de wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen mogelijk.

De EU als waardengemeenschap vergt onderhoud. Dat onderhoud vindt gewoonlijk plaats door correcte toepassing van het juridische instrumentarium waarop het handelen van de organen van de Unie en van de lidstaten is gebaseerd. Recentere ontwikkelingen laten zien dat helaas tegenover bepaalde lidstaten verdergaande stappen nodig zijn. Ik wijs hierbij op de procedures bedoeld in artikel 7 VEU met betrekking tot Polen op grond van het op 20 december 2017 door de Commissie ingediende met reden omklede voorstel⁵ en met betrekking tot Hongarije op grond van het door het Europees Parlement bij een resolutie van 12 september 2018 ingediende met reden omklede voorstel⁶ en het voortgangsrapport van de Commissie van 13 november 2018 in het kader van het Coöperatie en verificatiemechanisme over Roemenië en Bulgarije⁷, alsmede procedures die bij het Hof van Justitie lopen in relatie tot Polen en Hongarije in aanverwante zaken.

Tegelijkertijd is er de dagelijkse werkelijkheid waarin strafbare feiten worden begaan met een grensoverschrijdend karakter of grensoverschrijdende effecten. Teneinde de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger te behouden, is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten snel en doeltreffend en dus met behulp van wederzijdse erkenning kunnen samenwerken.

Zoals ik hiervoor al stelde vereist wederzijdse erkenning van beslissingen wederzijds vertrouwen in het rechtssysteem waarin ze tot stand komen. Dat vertrouwen komt onder druk te staan door genoemde ontwikkelingen. Die druk wordt ook gevoeld in de praktijk van alle dag, waarin uitvoerende, veelal justitiële autoriteiten in beginsel gehouden zijn bevelen van hun uitvaardigende autoriteiten in andere lidstaten te erkennen. Dit leidt onder meer tot vragen van nationale rechters over de correcte uitleg van de (reikwijdte van) de verplichtingen. Zij leggen die vragen ook voor aan het Hof van Justitie van de EU indien het antwoord daarop noodzakelijk is voor de beslissing in een concrete zaak.

Het Hof van Justitie heeft tot nu toe met betrekking tot wederzijdse erkenning alleen over het Europees aanhoudingsbevel arresten gewezen. Een aantal van die arresten waarvan ik er een paar noem⁸ betrof aspecten van het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel (voortaan: Kb EAB) in het licht van de door het Handvest erkende rechten.

Ook het Hof gaat in deze arresten uit van de Unie als waardengemeenschap als bedoeld in artikel 2 van het VEU en dat het beginsel van wederzijds vertrouwen is gebaseerd op de vooronderstelling dat alle lidstaten de waarden van de Unie respecteren. De wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen zoals het Europees aanhoudingsbevel is op wederzijds vertrouwen gestoeld. Daarom is de erkenning van een Europees aanhoudingsbevel regel en is er buiten de gevallen van de weigeringsgronden geen ruimte voor het afzien van erkenning. Het Hof van Justitie maakt duidelijk dat het wederzijdse vertrouwen geen blind vertrouwen is. Daardoor kunnen uitzonderlijke situaties reden zijn om het

⁵ COM (2017) 835 final

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)).

⁷ COM (2018) 850

⁸ Arresten in de zaken C-404/15 Aranyosi, C-695/15 Caldaru, C-220/18 PPU ML en in de zaak C-216/18 PPU Ministry for Justice and Equality vs LM

vertrouwen te beperken. Het doel moet echter blijven het vertrouwen te herstellen, opdat erkenning alsnog mogelijk is. Het Hof wijst er steeds op dat de weigeringsgronden in het Kb EAB limitatief zijn opgesomd, en dat daarbuiten geen plaats is voor een weigering van de overlevering. In voorkomend uitzonderlijk geval zal, aldus het Hof, de erkenningsbeslissing moeten worden uitgesteld en als niet binnen redelijke termijn de situatie verbeterd de procedure worden beëindigd.

Het Hof heeft ook uitdrukkelijk gesteld dat alleen indien er sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 7, lid 2, VEU jegens een lidstaat de toepassing van het kaderbesluit EAB als zodanig kan worden opgeschort ten opzichte van de betrokken lidstaat. Dit komt overeen met de wil van de Uniewetgever, de Raad en het Europees Parlement, zoals blijkt uit overweging 10 bij het Kb EAB waarin dit met zoveel woorden staat.

In het arrest in de zaken Aranyosi en Caldaru ging het om het reële gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest (het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffing) ten gevolge van de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat. Het Hof van Justitie geeft aan dat de overleveringsrechter twee fasen dient te doorlopen. Ten eerste dient hij niet op elke bewering af te gaan, maar aan de hand van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en actuele gegevens na te gaan of de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat duiden op gebreken en of die structureel zijn, bepaalde groepen van personen raken of bepaalde detentiecentra betreffen. Indien dat het geval is, dient hij als tweede stap nauwkeurig na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de opgeëiste persoon na overlevering vanwege de omstandigheden van zijn detentie inderdaad een reëel gevaar zal lopen te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling, als bedoeld in artikel 4 van het Handvest. In die tweede fase moet de overleveringsrechter aan de rechter die het EAB uitvaardigde aanvullende inlichtingen over de situatie vragen. Daardoor krijgt deze de gelegenheid om zijn visie op de zaak te geven en dus ook om aan te tonen dat er in het voorliggende geval geen risico voor de opgeëiste persoon bestaat. De verkregen informatie moet de overleveringsrechter betrekken bij zijn beslissing over de overlevering. Als hij tot het oordeel komt dat hij de overlevering niet kan toe staan wegens een reëel gevaar voor de opgeëiste persoon op schending van artikel 4 Handvest dan dient hij de overlevering uit te stellen. Alleen als het gevaar op schending niet binnen redelijke termijn kan worden uitgesloten, dan dient de rechter te beslissen of de overleveringsprocedure moet worden beëindigd. In de zaak ML heeft het Hof in zijn arrest aangegeven op welke wijze de rechter na het uitstel van de beslissing tot overlevering dient te handelen bij zijn onderzoek of de omstandigheden zich hebben gewijzigd. Het Hof oordeelde dat de overleveringsrechter zich moet richten op de detentieomstandigheden voor de opgeëiste persoon in die inrichtingen waar de opgeëiste persoon, ook al is dit tijdelijk, na de overlevering wordt gedetineerd. Daarbij mag hij ook afgaan op inlichtingen, zoals een toezegging van de bevoegde autoriteiten in een lidstaat dat de opgeëiste persoon niet aan een vernederende of onmenselijke behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest zal worden bloot gesteld.

Het arrest in de zaak Ministry for Justice and Equality vs LM gaat over het reële gevaar van schending van artikel 47 Handvest (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) ten gevolge van de ontwikkelingen in de inrichting van de rechtspraak. Het Hof gaat allereerst na of het de overleveringsrechter is toegestaan om net als bij een reëel gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest bij wijze van uitzondering geen gevolg te geven aan een EAB wanneer er een

reëel gevaar van schending van artikel 47 van het Handvest is. Het Hof gaat daarbij uitvoerig in op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als onderdeel van de gemeenschappelijke waarde van de rechtsstaat. Het Hof stelt dat de hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten waarop de wederzijdse erkenning van Europese aanhoudingsbevelen berust, is gebaseerd op de premisse dat de strafrechters van de andere lidstaten, die na de overlevering de opgeëiste persoon moeten berechten evenals het strafproces zelf, aan de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming, met name de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van genoemde rechters, voldoen. Het Hof komt ook in deze zaak tot het oordeel dat geen uitvoering aan het EAB kan worden gegeven, wanneer en zolang de opgeëiste persoon na overlevering een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht zal worden geschonden. Om tot dat oordeel te komen, dient de overleveringsrechter het in het arrest Aranyosi uitgewerkte twee fasen onderzoek uit te voeren. Hij moet eerst op grond van objectieve gegevens, zoals het met reden omklede voorstel van de Commissie op grond van artikel 7, eerste lid, VEU, vaststellen dat er – aldus het Hof – in de lidstaat waar het EAB vandaan komt een reëel gevaar dreigt dat het grondrecht op een eerlijk proces in de kern wordt aangetast wegens structurele of fundamentele gebreken, die in het bijzonder de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van die lidstaat in gevaar brengen. Vervolgens moet de rechter concreet en nauwkeurig beoordelen of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat er voor de opgeëiste persoon een reëel gevaar dreigt. Daarvoor kan de overleveringsrechter letten op de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, de aard van het feit waarvoor hij wordt vervolgd, de feitelijke omstandigheden die aan het EAB ten grondslag liggen, en de inlichtingen die zijn verschaft door de rechter die het EAB uitvaardigde.

Voor de volledigheid merk ik op dat de Ierse overleveringsrechter in deze zaak inmiddels heeft beslist dat de betrokkene kan worden overgeleverd. Ik heb begrepen dat betrokkene daartegen beroep heeft ingesteld.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie de overleveringsrechters in alle lidstaten houvast biedt voor de behandeling van EABs, waarin het vertrouwen onder druk staat en dat er ook een mogelijkheid is om in een uiterst geval de overlevering niet toe te staan.

Ook de internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam volgt deze jurisprudentie. Zo heeft zij in het laatstgenoemde arrest aanleiding gezien om voor de beslissing over een Poolse EAB eerst onderzoek te doen naar de actuele stand van zaken in Polen en medio oktober besloten om een aantal concrete vragen voor te leggen aan de uitvaardigende autoriteit over de rechtspraak in Polen met het oog op het beoordelen van het risico op schending van het recht op een eerlijk proces voor de opgeëiste persoon in die zaak. Inmiddels heeft de rechtbank in één zaak de overlevering voor strafvervolgning toegestaan en heeft zij een aantal andere Poolse zaken nog in behandeling.

4. De Raadsconclusies over de wederzijdse erkenning

De Raad heeft op 7 december 2018 conclusies aangenomen over wederzijdse erkenning. Deze strekken ertoe de wederzijdse erkenning zoals deze thans plaats vindt en het wederzijds vertrouwen te verbeteren. De lidstaten, de Commissie, Eurojust, het EJN, de Raad en het Europees Parlement worden opgeroepen elk daaraan hun bijdrage te leveren. De conclusies 5, 19, 20, 21 en 24 zien op het verbeteren van detentieomstandigheden. Zoals ik tijdens het algemeen overleg van 5 december heb

aangegeven, zien deze conclusies uitdrukkelijk niet op de verdergaande ontwikkeling van de wederzijdse erkenning, als bedoeld in paragraaf 5.

De conclusies leidden niet tot een uitvoerig debat. Ze werden na een korte gedachtewisseling waarin steun werd uitgesproken door een aantal lidstaten en de Commissie door de Raad aangenomen. De Commissie gaf aan prioriteit te geven aan een goede en volledige implementatie van de bestaande instrumenten en waar nodig lidstaten in gebreke te stellen en wil ook bijdragen aan het verbeteren van de detentieomstandigheden.

5. Verdergaande ontwikkeling van wederzijdse erkenning

De Raad heeft op 7 december 2018 een algemene oriëntatie bereikt over de verordening inzake het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, dat is gebaseerd op artikel 82, eerste, VWEU. Zoals in de inleiding al is aangegeven, wordt dit gezien als een verdergaande ontwikkeling van de wederzijdse erkenning. Ik heb in het daaraan voorafgaande debat in de JBZ-raad helder mijn zorgen uitgesproken en aangegeven dat ik zou niet kunnen instemmen met de verordening als de algemene oriëntatie het uiteindelijke compromis zou zijn. Ik heb dit verduidelijkt door te stellen dat het noodzakelijk is een balans te vinden tussen rechtshandhaving, legitieme nationale veiligheidsbelangen en fundamentele rechten. In de voorliggende verordening heeft de autoriteit die een bevel uitvaardigt simpelweg niet alle informatie ter beschikking die nodig is om afdoende rekening te kunnen houden met nationale veiligheidsbelangen van de betrokken lidstaat, de fundamentele rechten van betrokken personen en geen inzicht in samenlopende opsporingsonderzoeken of het risico op schending van het beginsel van *ne bis in idem*. Om die reden heb ik nogmaals gepleit voor een notificatieprocedure aan de lidstaat waar de elektronische dienstverlener is gevestigd voor inhouds- en verkeersgegevens. Als laatste optie moet de ontvangende lidstaat een bevel kunnen weigeren, bijvoorbeeld als fundamentele rechten of nationale veiligheidsbelangen in het geding zijn. Ik ga ervan uit dat het Europees Parlement bij zijn standpuntbepaling ook oog zal hebben voor deze punten en dat ze daarom ook weer in de trilogie aan de orde zullen komen. Ik was inmiddels al in de gelegenheid hierover te spreken met de rapporteur van het Europees Parlement.

In de Raad heb ik bij de behandeling van dit agendapunt aangedrongen op een toekomstig debat over het hervinden van de balans tussen de opsporingsbelangen en het respect voor nationale veiligheidsbelangen en fundamentele rechten. Dit sluit aan bij punt 28 van de raadsconclusies over wederzijdse erkenning waarin bij toekomstige voorzitterschappen wordt aangedrongen op een regelmatige gedachtewisseling op politiek niveau teneinde de toepassing van de op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten te bevorderen.

Tegen deze achtergrond merk ik tenslotte nog het volgende op. Bij de verdere bespreking van dit thema in Nederland moeten we ons er van bewust zijn dat de gevolgen van ernstige terroristische aanslagen in een aantal lidstaten, de behoefte aan een verdergaande ontwikkeling van de wederzijdse erkenning heeft versterkt. Ik wil daaraan tegemoet komen maar dan wel met behoud van de rechtswaarborgen die de bestaande vormen van wederzijdse erkenning omringen. Zo kan verbetering en modernisering van de wederzijdse erkenning ook worden bereikt door een nauwkeuriger afstemming van de omvang van de toetsing en een passende verdeling daarbij tussen de autoriteiten van de betrokken lidstaten op de mate van ingrijpendheid van de bevelen waarvan in

concreto erkenning wordt beoogd. Verder kan ook het tempo waarin de erkenning dient plaats te vinden nader worden bezien.

6. Conclusies

De bestaande wetgevende instrumenten over justitiële samenwerking en de flankerende maatregelen vormen een geheel, zodat er sprake is van een balans tussen opsporingsbelangen en de rechtswaarborgen.

De bestaande vormen van wederzijdse erkenning bevorderen een wijze van samenwerking die essentieel is voor een effectief optreden tegen de hedendaagse grensoverschrijdende criminaliteit waarmee lidstaten worden geconfronteerd.

Het voor wederzijdse erkenning vereiste vertrouwen in elkaars rechts-systeem is geen blind vertrouwen. In de gevallen dat er gegronde redenen zijn voor het beperken van het vertrouwen dienen de bevoegde autoriteiten de reden voor het gebrek aan vertrouwen zorgvuldig te toetsen en in onderling overleg te proberen een oplossing te zoeken. Ook al zijn de ontwikkelingen in sommige lidstaten zorgwekkend, zij zijn tot op heden geen reden om daarom in het geheel af te zien van wederzijdse erkenning. Wel vergt het aandacht van de lidstaten ook op het niveau van de Raad. De Raad Algemene Zaken is belast met de procedures uit hoofden van artikel 7 VEU. De JBZ Raad dient daarnaast met het oog op het behoud van de wederzijdse erkenning aandacht te blijven besteden aan ontwikkelingen die daaraan afbreuk kunnen doen.

Verdergaande ontwikkeling van wederzijdse erkenning verdient eveneens verder debat in de Raad, opdat de balans tussen de belangen van de opsporing en respect voor de fundamentele rechten wordt hervonden.

Ik hoop hiermee uw Kamer voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Bijlage

Onderdeel 1 Instrumenten inzake wederzijdse erkenning

- KADERBESLUIT VAN DE RAAD van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ) (PbEG L 190)
- KADERBESLUIT 2003/577/JBZ VAN DE RAAD van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (Pb L 196)
- KADERBESLUIT 2005/214/JBZ VAN DE RAAD van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76)
- KADERBESLUIT 2006/783/JBZ VAN DE RAAD van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEG L 328)
- KADERBESLUIT 2008/675/JBZ VAN DE RAAD van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie (PbEU L 220)
- KADERBESLUIT 2008/909/JBZ VAN DE RAAD 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 (PbEU L 327)
- KADERBESLUIT 2008/947/JBZ VAN DE RAAD van 27 november 2008 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 (PbEU L 337)
- KADERBESLUIT 2009/299/JBZ VAN DE RAAD van 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81)
- KADERBESLUIT 2009/829/JBZ VAN DE RAAD van 23 oktober 2009 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 (PbEU L 294)
- RICHTLIJN 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L338)
- RICHTLIJN 2014/41/EU VAN HET EEUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PbEU L 130)
- VERORDENING (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevrozingsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU L303), die de bovenvermelde kaderbesluiten 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ zal vervangen

Onderdeel 2 versterking procedurele rechten en positie slachtoffers

Procedurele rechten

- RESOLUTIE VAN DE RAAD van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (C 295)
- RICHTLIJN 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280)
- RICHTLIJN 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142)
- RICHTLIJN 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafzaken en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294)
- RICHTLIJN (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PbEU L 65)
- RICHTLIJN (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU L 132)
- RICHTLIJN (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel

Slachtoffers

- RICHTLIJN 2004/80/EG VAN DE RAAD van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (PbEG L 261)
- RESOLUTIE VAN DE RAAD 10 juni 2011 over een routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures (C 187)
- RICHTLIJN 2012/29/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU L 315)

Onderdeel 3 belangrijkste aanbevelingen op het terrein van sanctierecht van de Raad van Europa

- Aanbeveling (2006) on the European Prison Rules, die momenteel worden geactualiseerd
- Aanbeveling (2017) 3 European Rules on community sanctions and measures
- Aanbeveling (2014) 4 on electronic monitoring
- Aanbeveling (2012) 5 on the European Code of Ethics for Prison Staff
- Aanbeveling (2010) 1 on the Council of Europe probation rules
- Aanbeveling 2006) 13 on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provisions and safeguards against abuse
- Aanbeveling (2003) 20 on conditional release