

Vergaderjaar 2015–2016

34 365

Uitvoering van de op 28 juni 2006 te Wenen tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen (Pb EU L 292)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 september 2016

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag en ben verheugd dat het wetsvoorstel de instemming heeft van de fracties. De vragen die er nog leven, zal ik hierna graag beantwoorden.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de verschillen tussen de bestaande uitleveringsrelatie met Noorwegen en IJsland en de Overleveringsovereenkomst en de gevolgen van die verschillen. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven strekt de Overleveringsovereenkomst ertoe uitlevering te vervangen door een systeem van overlevering. Het meest kenmerkende verschil tussen uitlevering en overlevering is dat uitlevering op statelijk niveau plaats vindt, terwijl overlevering op het niveau van de justitiële autoriteiten. De gevolgen daarvan in de relatie met Noorwegen en IJsland zijn vergelijkbaar met die welke zijn opgetreden nadat tussen de EU-lidstaten onderling uitlevering is vervangen door overlevering, te weten een snellere procedure. Wat betreft de beperking van de weigeringsgronden bij overlevering ten opzichte van uitlevering geldt dat dat deze in de relatie met Noorwegen en IJsland minder verregaand is dan tussen de EU-lidstaten onderling. Dat is in de memorie van toelichting verder uiteengezet. Ten slotte herinner ik eraan, dat het uitleveringsverkeer met IJsland al jaren non-existent is en met Noorwegen zeer beperkt van omvang. Ik verwacht niet dat de Overleveringsovereenkomst daarin wijziging zal brengen.

De leden van de SP-fractie hebben ook gevraagd naar de verschillen tussen de Overleveringsovereenkomst en het Kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel (voortaan Kaderbesluit EAB). In de beschrijving in de memorie van toelichting van de inhoud van de Overleveringsovereenkomst en in de artikelsgewijze toelichting is ingegaan op de overeenkomsten en de verschillen ten opzichte van het Kaderbesluit EAB. Daarom wordt hier volstaan met de hoofdpunten van verschil. De overleveringsprocedure met Noorwegen en IJsland wordt niet gevoerd op basis een Europees aanhoudingsbevel, maar op basis van

een sterk daarop gelijkend aanhoudingsbevel waarvan het standaardmodel is opgenomen in de bijlage van de Overleveringsovereenkomst. Verder bevatten de artikelen 3, derde lid, 6 en 7 van de Overleveringsovereenkomst weigeringsgronden die niet voorkomen in het Kaderbesluit EAB. Deze leden vroegen verder naar de verschillen met de EU-uitleveringsovereenkomst. Voor de goede orde merk ik op dat de EU-uitleveringsovereenkomst in de relatie tussen de EU-lidstaten en Noorwegen en IJsland nooit heeft gewerkt en dat de toepassing ervan tussen de EU-lidstaten tot het verleden behoort. De EU-uitleveringsovereenkomst is in dit verband slechts in zoverre relevant dat bepaalde weigeringsgronden in de Overleveringsovereenkomst aan de EU-uitleveringsovereenkomst zijn ontleend. Dit betreft de hiervoor genoemde weigeringsgronden van de artikelen 3, derde lid, 6 en 7, van de Overleveringsovereenkomst.

De leden van de CDA-fractie hadden kritiek op het feit dat de Overleveringsovereenkomst is blijven liggen en vroegen of de prioriteitsstelling aan de implementatie van andere EU-instrumenten automatisch betekent dat andere EU-instrumenten blijven liggen. Ik ga ervan uit aan dat deze leden het met de regering eens zullen zijn dat een wezenlijk kenmerk van prioriteitsstelling is het maken van keuzes over welke zaken met voorrang worden behandeld en dat het geven van voorrang aan bepaalde zaken altijd tot gevolg heeft dat andere zaken op een later tijdstip worden behandeld. Dit geldt voor de implementatie van EU-instrumenten evenzeer. Het feit dat de Overleveringsovereenkomst langer is blijven liggen, houdt rechtstreeks verband met het feit dat de EU-instrumenten waaraan voorrang is gegeven dwingende implementatie termijnen bevatten en de Overleveringsovereenkomst niet. Bij de prioriteitsstelling speelde verder mee dat het praktische nut van de Overleveringsovereenkomst gering zal zijn, gelet op de geringe intensiteit van het uitleveringsverkeer. Het ontbreken van de Overleveringsovereenkomst is in de afgelopen 10 jaren niet als gemis ervaren binnen de EU en evenmin door Noorwegen en IJsland.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband een overzicht te verstrekken van alle uitvoeringswetgeving als gevolg van Europese overeenkomsten waarbij Nederland momenteel nog in gebreke is. Ik ga ervan uit dat deze leden doelen op overeenkomsten als de onderhavige. Deze worden niet opgenomen in de verdragenbank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat de EU en niet het Koninkrijk der Nederlanden als zodanig partij is bij een dergelijk verdrag. Een overzicht van de EU-overeenkomsten is niet beschikbaar. Ik merk in dit verband op dat de EU-overeenkomsten, voor zover ze uitvoeringsmaatregelen door de lidstaten vergen, zoals het afleggen van verklaringen of het treffen van al dan niet wetgevende maatregelen met betrekking tot de uitvoering ervan, gewoonlijk geen termijnen bevatten. Ten slotte wil ik de bij vragensteller levende zorg over vertraging wegnemen door op te merken dat het bij mijn departement het geen gewoonte is om EU instrumenten te laten liggen. Het onderhavige verdrag vormt een uitzondering en dat was ook de reden om uit te leggen wat de oorzaak ervan is geweest.

2. Inhoud van de Overleveringsovereenkomst en de Nederlandse positie ten aanzien van de verklaringen

Artikel 3, vierde lid, van de Overleveringsovereenkomst

De leden van de VVD-fractie vroegen wat «dubbele strafbaarheid» inhoudt. De term «dubbele strafbaarheid» stamt uit het uitleverings- en overleveringsrecht en wordt gehanteerd als vereiste voor uit- of overlevering in die zin dat het feit waarvoor de uit- of overlevering wordt gevraagd naar het recht van beide staten strafbaar moet zijn gesteld. Het

komt verder voor dat strafbaarheid zonder meer niet voldoende wordt geacht, maar dat wordt op het feit bovendien een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel met een maximum van tenminste een bepaalde duur is gesteld. Dit laatste wordt aangeduid als gekwalificeerde dubbele strafbaarheid.

De leden van de fracties van de VVD en de SP vroegen waarom de Nederlandse verklaring over de dubbele strafbaarheid is gekoppeld aan de Noorse verklaring ter zake en de leden van de fracties van de PVV en SP vroegen of Nederland geen eigen standpunt hierover heeft. Het vierde lid van artikel 3 van de Overleveringsovereenkomst gaat uit van het achterwege laten van de toetsing aan dubbele strafbaarheid bij de in dat artikellid opgesomde strafbare feiten. Dit gebeurt al tussen EU-lidstaten onderling en Nederland is op zichzelf bereid dat ook in de relatie met Noorwegen en IJsland te accepteren en zou dus een verklaring kunnen afleggen. Noorwegen heeft kenbaar gemaakt geen beperking van de toetsing aan dubbele strafbaarheid te wensen. De positie van IJsland is niet bekend. Aangezien uit het vierde lid blijkt, dat een verklaring strekt tot toepassing op basis van wederkerigheid heeft het geen zin dat Nederland nu een verklaring aflegt. Verandert Noorwegen te zijner tijd van mening dan is Nederland, gelet op zijn eigen standpunt in deze kwestie, voornemens alsnog een verklaring af te leggen. Dit is de reden Nederland zijn verklaring koppelt aan een Noorse verklaring. Uiteraard geldt voor IJsland hetzelfde.

Artikel 6, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

De vraag van de leden van de VVD-fractie dat overlevering voor politieke delicten niet zal worden beperkt, omdat Nederland geen verklaring zal afleggen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst, kan bevestigend worden beantwoord. Dat wil zeggen dat de overlevering niet uitsluitend wegens het politieke karakter kan worden geweigerd. Wat betreft de andere lidstaten zijn, voor zover bekend, slechts vijf lidstaten voornemens een verklaring af te leggen. Deze informatie stamt echter uit 2014. Aangezien de verklaringen nog niet formeel zijn afgelegd, sluit ik niet uit dat deze lidstaten hun standpunt alsnog herzien.

De leden van de SP-fractie vroegen welk effect de beschikking van het Hof van Justitie van 25 september 2015 in de zaak C-463/15 PPU heeft voor het bepaalde in de artikelen 3, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst die grotendeels ontleend zijn aan de artikelen 2 en 4 van het Kaderbesluit EAB. Alvorens op de gevolgen van de beschikking in te gaan, merk ik op dat ik de indruk heb dat er bij de leden mogelijk sprake is van misverstand over de relatie tussen de artikelen van het Kaderbesluit EAB en die van de Overleveringswet. Dit betreft in het bijzonder artikel 5, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst. Dat artikellid heeft geen pendant in artikel 4 noch in enig ander artikel van het Kaderbesluit EAB. Het misverstand is mogelijk ontstaan doordat in de toelichting wordt gesteld dat de weigeringsgronden grotendeels zijn ontleend aan artikel 4 van het Kaderbesluit EAB. Over de gevolgen van de beschikking heb ik de Tweede Kamer bij brieven van 2 december 2015 en 24 augustus 2016 (Kamerstukken 2015–2016, 32 317, nrs. 351 en 437) bericht. Ik verwijs daar korthedshalve naar. De Overleveringsovereenkomst bevat in artikel 3, eerste lid, de omschrijving van de dubbele strafbaarheid, waaruit blijkt dat voor dubbele strafbaarheid geldt dat het aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggende feit naar het recht van de uitvaardigende lidstaat strafbaar moet zijn gesteld met een maximumstraf van tenminste een jaar of, indien er een straf of maatregel is opgelegd een duur van ten minste vier maanden en naar het recht van de uitvoerende lidstaat strafbaar moet zijn gesteld. Wat betreft het

voorkomen van overlevering van bagatelfeiten in de relatie met Noorwegen en IJsland herhaal ik dat het uitleveringsverkeer met deze lidstaten al sinds jaren dag uiterst beperkt is. Er is geen reden te veronderstellen dat daarin verandering zal komen, laat staan voor bagatelfeiten.

De vraag van deze leden over de koppeling van de Nederlandse verklaring over dubbele strafbaarheid aan de Noorse verklaring is betrokken bij soortgelijke vragen van andere fracties, hierboven onder het kopje Artikel 3, vierde lid, van de Overleveringsovereenkomst. In aanvulling op dat antwoord wordt hier nog opgemerkt dat de Overleveringsovereenkomst geen bepaling bevat die zou kunnen leiden tot het afschaffen van de toetsing aan de dubbele strafbaarheid.

Artikel 7, tweede lid, en artikel 28, tweede lid, van de Overleveringsovereenkomst

De leden van de PVV-fractie leggen terecht een verband tussen het verbod tot uit-, overlevering en doortocht van Nederlanders en daarmee gelijkgestelden met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en het Europees Verdrag inzake de overbrenging van gevonnenen personen en het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Voor de volledigheid merk ik op, dat IJsland bij laatstgenoemd verdrag geen partij is.

3. Het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de bepalingen van dit wetsvoorstel in de afgelopen jaren in de praktijk zijn gemist en of zich daardoor problemen hebben voorgedaan. Tot op heden kan uitlevering met Noorwegen en IJsland plaatsvinden op basis van het Europees uitleveringsverdrag van de Raad van Europa. Zoals hierboven al opgemerkt, is er met IJsland geen uitleveringsverkeer en met Noorwegen een beperkt uitleveringsverkeer. De praktische betekenis van de Overleveringsovereenkomst wordt dan ook als gering ingeschat. Zeker is dat dit verdrag in de afgelopen jaren niet is gemist. De voorgestelde bepalingen strekken uitsluitend tot uitvoering van de Overleveringsovereenkomst, zodat ook ten aanzien van die bepalingen geldt dat deze niet zijn gemist.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er als gevolg van onderhavig wetsvoorstel nu precies zal veranderen in de praktijk ten opzichte van de huidige uitvoering van de uitleveringsrelatie met Noorwegen en IJsland. Vooropgesteld wordt dat de uitleveringsrelatie met IJsland al jaren een puur formele zaak is, aangezien er geen uitleveringsverzoeken zijn gedaan. Uitlevering met Noorwegen vindt incidenteel plaats, zodat van een praktijk nauwelijks kan worden gesproken. De belangrijkste wijzigingen die worden voorzien is dat voortaan een aanhoudingsbevel de basis vormt voor overlevering en dat dit bevel wordt uitgevaardigd en behandeld door een justitiële autoriteit binnen een termijn van in beginsel 60 dagen.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering het aanvankelijk voorgestelde artikel 2 heeft geschrapt, luidt dat de daartoe strekkende advies van de afdeling advisering van de Raad van State waarbij terecht wordt gewezen op de rechtstreekse werking van de verdragsbepaling, overtuigend werd geacht. Bij het Kaderbesluit EAB lag een bepaling daarentegen wel voor de hand, omdat een kaderbesluit geen rechtstreekse werking heeft. Ik heb voorts geen aanleiding te veronderstellen dat de aanvankelijk voorgestelde bepaling wijziging zou brengen in de uitwerking als deze alsnog deel zou gaan uitmaken van het wetsvoorstel. Ook op grond van de verdragsbe-

paling wordt per geval getoetst of de vrees voor een flagrante schending ten aanzien van de opgeëiste persoon gerechtvaardigd is.

Deze leden vroegen voorts naar voorbeelden van «flagrante schendingen van de fundamentele rechten» die tot niet-overlevering aanleiding zouden kunnen leiden. Voorbeelden uit de overleveringspraktijk hiervan zijn er nauwelijks. Recentelijk is er verhoogde aandacht voor de detentiesituatie in lidstaten die onder omstandigheden kunnen leiden tot gevallen waarin in concreto sprake kan zijn van een schending van artikel 3 EVRM. Het EU Hof van Justitie heeft voor de behandeling van die zaken een richtinggevende uitspraak gedaan in de gevoegde zaken C-404/15 Aranyosi en C-695/15 Caldararu, waar ik korthedshalve naar verwijs.

Op de vraag van de leden van de PVV-fractie naar het aantal uitleveringsverzoeken van Nederland aan respectievelijk Noorwegen en IJsland, luidt het antwoord: geen.

Ik hoop hiermee alle antwoorden voldoende te hebben beantwoord.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur