

Vijf jaar EuroMoS

2003 - 2008



EuroMoS heeft tot doel een Europees monitoring systeem in te voeren, dat kan dienen om schending van fundamentele rechten in de strafrechtspleging binnen de Europese Unie in kaart te brengen en daarvan verslag te doen, in het vertrouwen dat dit bij zal dragen tot de invoering van maatregelen ter waarborging van de fundamentele rechten van verdachten.

www.euromos.org

Inhoudsopgave

	Blz.
I. Inleiding	3
1. Oprichting en organisatie	3
2. Doelstelling en kerntaken	3
3. Balans over de eerste vijf jaar	3
II. Doelstelling van de initiatiefnemers	4
1. De aanleiding voor gemeenschappelijk overleg	4
2. De verschillende zienswijzen	4
3. Niet ongegrond vertrouwen, maar vooraf monitoren	7
III. Activiteiten en gevolgen	8
1. Een vliegende start	8
2. De bestuursleden en medewerkers	9
3. Goede ideeën, maar nauwelijks financiële steun	10
(1) Standpunten	10
(2) “Aandachtspunten” en “Vragenlijst”	12
(3) Fondsenwerving	13
(4) Gevolgen voor het netwerk	14
IV. EuroMoS-projecten	14
1. Een nieuw flexibel beleid	14
2. Het Gezant – project	15
3. Vijf onverwachte observaties	17
V. Conclusies	19
1. Zijn de argumenten van de initiatiefnemers van vijf jaar geleden nog steeds geldig?	19
2. Welke nieuwe inzichten zijn erbij gekomen?	20
3. Op welke wijze denkt EuroMoS door te gaan?	21

Vijf jaar EuroMoS

I. Inleiding

1. Oprichting en organisatie

Op 1 augustus 2003 wordt in een constitutionele zitting besloten om Stichting EuroMoS als nieuwe niet - gouvernementele human rights organisatie op te richten. De notariële akte wordt op 28 augustus 2003 in Den Haag ondertekend. De gekozen naam is een acroniem voor *European Monitoring System*.

Het bestuur bestaat uit vijf personen, waaronder leden uit de rechterlijke macht, advocatuur en een gerechtstolk en -vertaler. De voorzitter, de penningmeester en de secretaris vormen het dagelijks bestuur, dat geadviseerd wordt door een Commissie van Advies, waarin internationale deskundigen op divers gebied zitting hebben. De Stichting heeft een afdeling wetenschappelijk onderzoek, die verantwoordelijk is voor de onderzoeksprojecten van de Stichting. In verschillende EU-lidstaten worden nationale units ingesteld, die tot taak hebben schending van de fundamentele rechten, die voortvloeien uit artikel 6 EU-Verdrag te melden, waarmee gewaarborgd wordt dat de Stichting regelmatig voorzien wordt van informatie op haar werkterrein.

2. Doelstelling en kerntaken

EuroMoS heeft tot doel een Europees monitoring systeem in te voeren, dat kan dienen om schending van fundamentele rechten in de strafrechtspleging binnen de Europese Unie in kaart te brengen en daarvan verslag te doen, in het vertrouwen dat dit bij zal dragen tot de invoering van maatregelen ter waarborging van de fundamentele rechten van verdachten. Kerntaken die hieruit voortvloeien zijn:

1. vast te stellen hoe de strafrechtspleging in de lidstaten in de praktijk plaatsvindt, waaronder de detentie en gevangenhouding van verdachten;
2. het zoeken naar samenhang ('patterns') tussen vermeende schendingen van fundamentele rechten, en
3. na te gaan of sprake is van structurele tekortkomingen in de praktijk bij uitvoering van de wettelijke en verdragsbepalingen.

3. Balans over de eerste vijf jaar

Stichting EuroMoS werd vijf jaar geleden opgericht, hetwelk reden is voor het Bestuur om een balans op te maken.

II. Doelstellingen van de initiatiefnemers

1. De aanleiding voor gemeenschappelijk overleg

Het Europees Arrestatiebevel (hierna: EAB) werd als eerste instrument op het gebied van de strafrechtspleging binnen de Europese Unie ingevoerd ter uitvoering van een besluit dat in Tampere (Finland) in oktober 1999 werd genomen in het kader van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, zekerheid en rechtvaardigheid. Het EAB zou dienen bij te dragen aan een stapsgewijze wederzijdse erkenning binnen de Europese Unie van beslissingen van justitiële autoriteiten in een EU-lidstaat in de overige lidstaten. Het EAB diende de Europese uitleveringsprocedures te vervangen, die immers langdurig en ingewikkeld waren en zou het mogelijk maken de uitlevering tussen de lidstaten op een meer efficiënte en minder politiek beïnvloede wijze te doen plaatsvinden.

Het ontwerp Kaderbesluit voor het EAB werd een week na de aanslag van 11 september 2001 door de Europese Commissie gepubliceerd. De Europese Commissie had al kort na de bijeenkomst in 1999 in Tampere voorbereidingen getroffen voor een vereenvoudigde uitleveringsprocedure. Door de aanslag van 11 september 2001 werd de noodzaak gevoeld om op de kortst mogelijke termijn een nieuwe uitleveringsprocedure in te voeren. Daarbij werd onvoldoende rekening gehouden met de fundamentele rechten van verdachten. Verzuimd werd immers de nodige waarborgen te scheppen voor eerbiediging van de rechten van verdachten voortvloeiend uit artikel 6 van het EU-Verdrag.

Na publicatie van het ontwerp-EAB pleegden een rechter en een strafrechtsadvocaat, beiden met jarenlange ervaring in uitleveringszaken, overleg samen met enkele andere belangstellenden, die ook bezorgd waren over de problemen, die zouden rijzen bij tenuitvoerlegging van het EAB. Dit overleg leidde tot regelmatige bijeenkomsten, waar vruchtbaar van gedachten werd gewisseld tussen academici en practici, die allen voorstander waren van een meer gestroomlijnde nieuwe procedure voor overlevering in grensoverschrijdende strafzaken binnen de Europese ruimte, doch overtuigd waren dat tenminste een eerlijk proces en naleving van de fundamentele rechten gewaarborgd moesten zijn.

2. De verschillende zienswijzen

De *uitleveringsrechter*, die in de eerste plaats praktische problemen zag bij invoering van de nieuwe regeling als gevolg van ondoordachte bepalingen in het ontwerp Kaderbesluit, wees op het ontbreken van een behoorlijke toelichting en duidelijke definities. Hij voorspelde dat ook verwarring zou ontstaan als gevolg van het feit dat het Europees Kaderbesluit in een aantal erkende authentieke talen gesteld was, met als te verwachten gevolg een uiteenlopende interpretatie door de nationale wetgevers. Dit alles leidde uiteindelijk tot een handboek inzake het Europees Arrestatie Bevel, dat in samenwerking met andere auteurs in 2005 werd gerealiseerd (*Handbook on the European Arrest Warrant. Ed. by Judge Rob Blekxtoon en Wouter van Ballegooij, T.M.C. Asser Press, 2005*).

De strafrechtadvocaat was van mening, op basis van zijn tienjarige wereldwijde ervaring in uitleveringsprocedures, dat het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen binnen de Europese Unie in justitiële beslissingen en de erkenning daarvan, welk vertrouwen ten grondslag lag aan de vereenvoudigde overleveringsprocedure, niet gefundeerd was. Hij meende, aan de hand van vele voorbeelden, dat de fundamentele rechten in de EU-lidstaten niet in gelijke mate en ongenoegzaam zouden zijn beschermd. Bovendien twijfelde hij, in het bijzonder op grond van zijn ervaringen in procedures over repatriëring van veroordeelde verdachten naar het thuisland, aan de bereidheid van veel lidstaten om beslissingen van een andere lidstaat zonder meer als legitiem te aanvaarden. Te vaak zouden procedures stranden wegens twijfel aan behoorlijke tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en/of wegens het ontbreken van financiële middelen. Het was volgens hem een fictie om wederzijds vertrouwen te veronderstellen. Immers, het straf- en strafprocesrecht en de houding van de verantwoordelijke personen bij de toepassing daarvan zijn in de verschillende EU-lidstaten zeer divers. Wie in grensoverschrijdende procedures als advocaat werkzaam is, weet dat in de praktijk de fundamentele rechten in veel landen niet worden nageleefd. Om überhaupt op basis van gegrond wederzijds vertrouwen verder te kunnen gaan, zou een degelijk monitoringsysteem moeten worden opgezet, zodat de al dan niet naleving van fundamentele rechten in de landen die overlevering vragen inzichtelijk wordt. Zodoende zouden, op basis van gefundeerde kennis over de mensenrechtensituatie in een bepaald land, het openbaar ministerie, rechters en advocaten in staat worden gesteld een verantwoorde beslissing te nemen over overleveringsverzoeken.

Vanuit de visie van de *juridische vertaler en tolk* werd beklemtoond dat met het nieuwe systeem van overlevering de behoefte aan behoorlijk opgeleide gerechtstolken en -vertalers zou toenemen. Dit terwijl de behoefte al enorm was gestegen als gevolg van de opening van de grenzen en de toename van grensoverschrijdende toeristische en economische activiteiten. De nationale politieke en justitiële autoriteiten hadden daardoor steeds meer te maken gekregen met allochtone, de voertaal van het land niet machtige personen.

De opening van de grenzen binnen Europa ook op het gebied van politie en justitie en de wederzijdse erkenning van elkaars beslissingen zouden tot een veel intensievere onderlinge samenwerking van nationale autoriteiten in andere lidstaten leiden. Om die samenwerking effectief en op betrouwbare wijze te laten verlopen, zouden de taalbarrières met behulp van gekwalificeerde tolken en vertalers moeten worden overbrugd. Bovendien zouden de in het buitenland gedetineerde en berechte personen voor hun communicatie in dat vreemdtalige systeem eveneens voldoende steun moeten worden geboden door competente tolken en vertalers, wil sprake zijn van een eerlijk proces en een faire bejegening.

Al met al zou sprake zijn van grote knelpunten in alle fasen van de strafrechtspleging, omdat in de meeste lidstaten een enorm tekort aan gekwalificeerde tolken en vertalers zou ontstaan, dat binnen enkele jaren niet verholpen zou kunnen worden. Een hoge prijs zou betaald moeten worden bij een onmiddellijke omzetting van de traditionele uitleveringsprocedure in de nieuwe overleveringsprocedure, zowel qua kosten als qua duur, kwaliteit en efficiency.

De strafrechtswetenschappers konden zich in de zienswijzen van de practici vinden. Dat zowel in de oude als ook in de nieuwe en toekomstige lidstaten schendingen van mensenrechten plaatsvinden, blijkt reeds uit de rechtspraak van het Europees Hof

voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in Straatsburg. Die casuïstiek geeft echter alleen incidenteel zicht op de mensenrechtensituatie in een bepaald land. Het gaat steeds om een individueel geval, dat pas na uitputting van de nationale rechtsgang door de betrokken partij aan het EHRM wordt voorgelegd.

Juist toen de plannen voor herziening van de uitleveringsprocedure binnen de EU bekend werden, hadden twee Nederlandse onderzoekers een rapport uitgebracht over hun bevindingen bij een breed opgezet onderzoek van beschikbare bronnen van statelijke en niet-statelijke organisaties.

Uit hun onderzoek en aan de hand van de eigen ervaringen van de aan EuroMoS gelieerde strafrechtbeoefenaars kon worden geconcludeerd, dat voor wat betreft een groot aantal van de toenmalige en de toetredende lidstaten gedocumenteerde redenen waren, om aan te nemen dat naar deze landen overgeleverde personen een reëel risico liepen aan schendingen van hun mensenrechten te worden blootgesteld. In zes van de bestaande en eveneens zes van de toetredende lidstaten bestonden reeds ernstige, zelfs grootschalige problemen bij de naleving van mensenrechten. Het vereiste wederzijdse vertrouwen in de naleving van de in artikel 6 van het EU-Verdrag gewaarborgde beginselen en fundamentele rechten was daarom al tenminste in twaalf lidstaten niet gerechtvaardigd. Dit ondanks dat al die landen - door lid van de EU te worden en door ondertekening van de verdragen - zich hadden verplicht tot naleving van die beginselen en fundamentele rechten.

Voor *kenners van de ideeëngeschiedenis* van de in art. 6 EU-Verdrag genoemde beginselen en fundamentele rechten rees nog een ander, meer principiële gevoel van onbehagen bij het gepropageerde wederzijdse vertrouwen in de adequate naleving door de lidstaten van die waarden. Immers al deze beginselen en fundamentele rechten waren vastgelegd in de wetgeving om de uitoefening van de macht van de staat tegenover de burger aan banden te leggen. De strekking van al deze regels was en is nog steeds om de persoonlijke vrijheid van de individuele burger te beschermen tegen willekeurige aantasting door de staat en zijn dienaren. Tegen deze achtergrond is het paradoxaal dat thans de naleving van deze op wantrouwen en op voorkoming van misbruik van macht door de overheid gebaseerde beginselen en fundamentele rechten zonder nadere toetsing als realiteit diende te gelden bij uitoefening door dezelfde overheden van hun machtsmiddelen in grensoverschrijdende procedures. Dit geldt des te meer wanneer men inziet dat in talrijke gevallen deze beginselen en fundamentele rechten in de betrokken landen werden geschonden.

Het gepropageerde wederzijdse vertrouwensbeginsel bleek eerder al ongeloofwaardig door de wijze waarop de lidstaten in penitentiaire inrichtingen optreden. Dit was ook een reden voor de oprichting in 1987 door de *Raad van Europa* van het *European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment*. Tot op heden brengt dit Comité met regelmaat verslag uit aan de Raad van Europa over zijn controlebezoeken aan penitentiaire inrichtingen in de 47 lidstaten. Regelmatig worden schendingen van mensenrechten en tekortkomingen gemeld.

Er zijn nog altijd aanwijzingen dat de in art. 6 van het EU-Verdrag genoemde beginselen en fundamentele rechten in de politieke discussie als zgn. wezelwoorden worden gebruikt, als niet gestoeld op de werkelijkheid en zonder inhoud, zoals een wezel een ei kan leeghalen zonder de uiterlijke vorm te beschadigen. De

oorspronkelijke betekenis van de term rechtsstaat is zoek, wanneer politici ter bestrijding van nieuwe vormen van criminaliteit aandringen op wetten, die statelijke bevoegdheden uitbreiden. Immers, dan wordt de *macht van het recht* ('rule of law') uiteindelijk verdraaid in een *recht van de macht*. Er is dan geen sprake meer van bescherming van de individuele persoonlijke vrijheid als een Minister van Justitie het beter acht dat 'tien onschuldigen vastzitten dan dat één potentiële terrorist vrij rond zou lopen'. Immers, bij verwerkelijking van zulke politieke denkbeelden ontstaat het tegendeel van het ideaal van de persoonlijke vrijheid. De individuele persoonlijke vrijheid wordt dan opgeofferd aan de collectieve veiligheid. Dergelijke verschuivingen in de betekenis van de oorspronkelijke politieke termen hebben tot gevolg, dat met de inhoud ook het beoogde doel uit het vizier raakt, namelijk de bescherming van burgers tegen statelijke willekeur. Niet bescherming voor de staat, maar bescherming door de staat is dan waar het om zou draaien. Maar wat betekenen dan eigenlijk nog de politieke idealen?

De hiervoor genoemde gewisselde gedachten leidden tot de volgende conclusie: voor het wederzijdse vertrouwen in een strikte naleving van de in art. 6 EU-Verdrag gewaarborgde beginselen en fundamentele rechten ontbreekt zowel een feitelijke als een theoretische grondslag. In tegendeel, wantrouwen tegen de overheid is, gezien de historische wortels van de politieke idealen, zoals neergelegd in art. 6 EU-Verdrag, op zijn plaats. Hier geldt nog steeds wat een van de vaders van het Amerikaans constitutionalisme, Thomas Jefferson, in de 'Draft for the Kentucky Resolution of 1789' helder formuleerde: *"A liberal government is based on mistrust, not on confidence; it is mistrust and not confidence which prescribe limiting constitutions to bind those who we have to give responsibility about power ... our Constitution has therefore fixed the borders to which our confidence may go but not further. Let us therefore in questions concerning power not any more speak about confidence in (public) men but keep them in the boundaries of the Constitution to prevent that they cause damage."*

3. Niet ongegrond vertrouwen, maar vooraf monitoren

Als het vertrouwensbeginsel niet blijkt te steunen op de realiteit, wat moet dan gebeuren om tot een snellere uitleveringsprocedure binnen Europa te komen? Deze doelstelling streefden de oprichters van EuroMoS namelijk wel na. Een systeem is nodig dat voorkomt dat overgeleverde personen in een situatie terecht komen waarin zij het risico lopen van schending van hun fundamentele rechten maar dat wel sneller en efficiënter is.

Rechtsmiddelen tegen mensenrechtenschendingen zijn slechts ultima remedia, waarvan het gebruik zou moeten worden voorkomen. Het bestaan van het EHRM en de daaruit voortspruitende omvangrijke jurisprudentie is in dat opzicht zelfs problematisch: aan de ene kant is het een bron van kennis over de inhoud en de draagwijdte van de gewaarborgde mensenrechten, maar aan de andere kant evenzeer een bron van informatie over tekortkomingen bij de toepassing van het nationale recht en de eerbiediging van de mensenrechten. Het geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de steeds aangroeiende stroom van aangebrachte zaken en de daardoor gerezen vertraging van de uitspraken. Indien jaren na overlevering door het EHRM wordt vastgesteld, dat de overgeleverde persoon geen eerlijk proces heeft gehad, omdat bijvoorbeeld de essentiële stukken uit het dossier niet werden vertaald of geen gekwalificeerde advocaat of bekwame tolk ter beschikking stond, is

daarmee niemand geholpen: immers die beslissing maakt de fouten niet ongedaan, verbetert niets aan de gebleken misstanden en compenseert nauwelijks het geleden leed. Bovendien wordt voor iedereen duidelijk dat de mensenrechten niet zijn gerespecteerd. Hoe vaker dat gebeurt, des te meer ondermijnt dat de reputatie van het gehele strafrechtelijk apparaat. Om dit te voorkomen dienen de zwakke punten in het systeem in kaart te worden gebracht, zodat op korte termijn overbelasting wordt voorkomen en op langere termijn die zwakke punten worden verholpen.

Dit waren enkele redenen om te besluiten tot oprichting van een organisatie met als taak de dagelijkse gang van zaken op de werkplekken van de politie, het Openbaar Ministerie, de gerechten en in de strafinrichtingen vast te stellen, zwakke punten te signaleren, zodat bestaande of dreigende tekortkomingen in de naleving van de voor de strafrechtspleging meest essentiële mensenrechten (art. 3, 5 en 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de mens) verholpen of voorkomen kunnen worden. Dit dient uiteindelijk in alle EU-lidstaten door nationale units te worden bewerkstelligd, die allen ook multidisciplinair zouden moeten zijn samengesteld op de zelfde wijze als de groep oprichters van EuroMoS, te weten vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, van de advocatuur, de beroepsgroep van gerechtstolken en –vertalers alsmede van de strafrechtswetenschap en criminologie. Daarbij dient uitgangspunt te zijn: *zo dicht mogelijk aansluitend op de dagelijkse praktijk en gericht op schendingen van de mensenrechten van de betrokkenen.*

III. Activiteiten en gevolgen

1. Een vliegende start

Bij lezing van de notulen van de bestuursvergaderingen in de jaren 2003 tot 2008 blijkt dat met een vliegende start werd begonnen. Daags na de oprichting worden tijdens de eerste bestuursvergadering Bestuursreglementen, te publiceren persberichten en vergaderdata vastgesteld. Op 23 september 2003 wordt de in Amsterdam vergaderende Engelse NGO Fair Trials Abroad (hierna: FTA) verzocht om samenwerking; de plaatsvervangende directeur van FTA neemt zitting in het bestuur van EuroMoS en de directeur zelf verklaart zich bereid om te zijner tijd het voorzitterschap van de nog op te richten Commissie van Advies van EuroMoS op zich te nemen. In deze vergadering wordt oprichting van de eerste nationale, namelijk de Duitse unit, in het vooruitzicht gesteld door Professor Cornelius Nestler en advocaat Oliver Wallasch.

In 2003 en 2004 vergadert het bestuur van EuroMoS maandelijks, in 2005 elke twee maanden en in 2006 tot 2008 elk kwartaal. De sterke frequentie in de beginfase diende om de omzetting van het Kaderbesluit in de nationale wetgeving van de lidstaten op de voet te volgen en elkaar op de hoogte te houden van nieuwe rechtspraak en literatuur. Daarnaast worden talrijke initiatieven ondernomen om EuroMoS op de rails te zetten. De ontplooiende activiteiten betreffen onderwerpen die in de notulen steeds weer onder dezelfde steekwoorden terugkeren: *Report by Executive Board on progress to date; National Units; Advisory Committee; Questionnaire; Website; Raising Funds.*

2. De bestuursleden en medewerkers

EuroMoS werd opgericht door vijf personen: *professor dr. Dieter Schaffmeister* (hoogleraar straf- en strafprocesrecht te Leiden); *mr. Rob Blekxtoon* (voorzitter van de uitleveringskamer van de Arrondissementsrechtbank Amsterdam); *mr. Jozef Rammelt* (strafrechtsadvocaat te Amsterdam); *mr. Hans Warendorf* (advocaat en beëdigd juridisch vertaler te Amsterdam) en *drs. Ferdinand Rammelt* (voormalig ambtenaar bij de Raad van Europa te Straatsburg). Reeds in 2003 werden nog twee leden benoemd: *Sarah de Mas* (vertaalster en adjunct-directeur van Fair Trials Abroad te London) en *professor Wolfgang Mincke* (advocaat, beëdigd vertaler Fins te Ahaus/ BRD en deeltijds - hoogleraar privaatrecht te Maastricht en later Rovaniemi). *Prof. dr. Dieter Schaffmeister* werd benoemd tot voorzitter, *drs. Ferdinand Rammelt* als vicevoorzitter en penningmeester en *mr. Hans Warendorf* als secretaris. Samen vormden zij het dagelijks bestuur.

Tijdens de verslagperiode wijzigde zich de samenstelling van het Bestuur. Reeds enkele maanden na zijn benoeming verliet Professor Mincke het bestuur wegens zijn verhuizing. Hij werd opgevolgd door *mr. Adriaan Stoop*, advocaat te Amsterdam, die in 2004 het secretariaat overnam van Hans Warendorf, die als bestuurslid aanbleef. In het voorjaar van 2006 beëindigde *Rob Blekxtoon* zijn lidmaatschap, een jaar later gevolgd door *Sarah de Mas*. Aan hen werd aangeboden zitting te nemen in de Commissie van Advies. Het bestuur werd versterkt door de komst van *Mr. dr. Irene Sagel-Grande* (docente strafrecht, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de vakgroep Strafrecht van de Hanse Law School (thans: Law in Europe). Zij leidt tevens de afdeling wetenschappelijk onderzoek. *Drs. Jozef Rammelt* moest op grond van zijn buitenlandse verplichtingen als strafrechtsadvocaat vaak verstek laten gaan. Bij afwezigheid werd hij sedert 2006 vervangen door zijn kantoorgenoten *mr. Dieuwertje Rupert* (in 2006 en 2007) en *mr. Titia Korff* (vanaf 2008).

Enkele jonge academici werden uitgenodigd tot deelneming aan bestuursvergaderingen. In de beginfase was *mr. Wouter van Ballegooij* een graag geziene gast. Samen met *Rob Blekxtoon* was hij auteur van het reeds genoemde *Handbook on the European Arrest Warrant*. Gedurende korte tijd nam toen ook de Duitse juriste *Cristina Tinkl* deel aan vergaderingen. Zij is in 2008 aan de Universiteit Münster gepromoveerd op een proefschrift over het Europese arrestatiebevel (*Cristina Tinkl, Die Rechtsstellung des Einzelnen nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl*, 2008). Tijdens de gehele verslagperiode was de promotie van de voorzitter, *dr. Pinar Ölcer* (universitair docente straf- en strafprocesrecht te Leiden) bij EuroMoS betrokken. Zij heeft in die tijd haar kennis van de Straatsburgse rechtsspraak en haar universitaire contacten ingebracht. Haar is inmiddels door het Bestuur het lidmaatschap aangeboden.

De hiervoor vermelde personen hebben zich steeds geheel *pro deo* voor de belangen van EuroMoS ingezet. Daarnaast had het Bestuur voor specifieke taken de diensten van specialisten nodig waar een redelijke vergoeding tegenover moest staan. Zo heeft de computerspecialist *Mike Scheufler* (www.strictworks.nl) de website van EuroMoS ontworpen en begin 2004 online gebracht. Tijdens de verslagperiode fungeerde hij als webmaster. In 2008 heeft hij een nieuwe, nu meertalige, versie van

de website gecreeërd. Het logo van EuroMoS – de gestileerde vrouw Justitia in het midden van de Europacirkel met een monitorend oog in haar armen – werd door *Maarten van Cleef* (www.oceancookies.nl) ontworpen.

Het Bestuur heeft tweemaal enkele maanden een taalkundige *native speaker* in dienst kunnen nemen. *Mevrouw Christina Doria* uit Canada heeft van oktober 2004 tot juli 2005 stukken in de Engelse taal opgesteld en tevens administratieve steun verleend. Zij heeft met name werk verricht voor de uitbreiding en intensivering van het netwerk en de opstelling en toetsing van de EuroMoS-vragenlijst. Dankzij haar werd met de Canadese *International Criminal Defence Attorneys Association* (ICDAA) in februari 2005 een *Cooperation Agreement* ondertekend ten aanzien van de EuroMoS-vragenlijst. *Mevrouw Claudia Clemente* uit de Verenigde Staten versterkte het team vanaf februari 2007 tot begin 2008. Zij heeft de logistiek van het hierna te bespreken Gezant-project ontworpen en uitgevoerd. Daarnaast heeft zij met *Mike Scheufler* de website nieuwe stijl gecreeërd. Tenslotte heeft de criminoloog *drs. Leo Torenvliet* het computerwerk voor het Gezant-project verricht.

3. Goede ideeën, maar nauwelijks financiële steun

(1) Standpunten

De notulen van de maandelijkse vergaderingen in 2003 en 2004 maken melding van de interessante ontwikkelingen bij de omzetting van het Kaderbesluit in de EU-lidstaten en de zich ontwikkelende rechtspraak, in het bijzonder de succesvolle procedures tegen de overlevering van eigen staatsburgers volgens het nieuwe recht voor de constitutionele hoven van Duitsland en Polen. *Rob Blekxtoon* voorzag het Bestuur regelmatig van nieuwe gegevens en hield het op de hoogte van de actuele stand van zaken. Hij vervulde een spinweb-functie in het door de EU gefinancierde EAW-project van het *Asser-Instituut* c.s. Daarnaast startte hij een nieuwsbrief over het EAB.

Bijzondere aandacht trok in december 2004 de geplande oprichting van de *Fundamental Rights Agency (RA)* in Wenen. EuroMoS formuleerde een stellingname ter voorbereiding van de publieke discussie over het voorstel. EuroMoS verwelkomde de beslissing een Europese autoriteit op te richten die tot taak zou hebben zich te richten op de mensenrechtensituatie in de lidstaten. Een effectief systeem, om de al dan niet naleving van de in art. 6 EU-Verdrag genoemde beginselen en fundamentele rechten in kaart te brengen vereist een centrale organisatie voor het beheer en de evaluatie van de verzameling van gegevens over de toepassing in de praktijk. Het verzamelen van de gegevens kan een centrale unit niet bewerkstelligen, maar dient dit over te laten aan onafhankelijke instellingen zoals NGO's, die (qua mankracht en financiën) voldoende uitgerust zijn om de dagelijkse praktijk in de politiebureaus, gerechten en penitentiaire inrichtingen te kunnen monitoren.

Over de publieke consultatie op 25 januari 2005 te Brussel werd in de vergadering van 9 maart uitvoerig verslag uitgebracht. Besloten werd om de essentie van alle bijdragen bij de publieke consultatie samen te vatten.

De *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* ving op 1 maart 2007 als EU-instelling in Wenen haar werkzaamheden aan. Uit haar website (<http://fra.Europa.eu>) blijkt, dat de oude aandachtsgebieden zoals racisme en xenofobie van de voorganger nog steeds de hoofdmoot vormen. Een monitoring

service voor de grensoverschrijdende strafrechtspleging schijnt daar niet onder te vallen.

Naast de wederzijdse gedachtenwisseling over de actuele stand van de ontwikkelingen inzake EAB, neemt in de notulen de verduidelijking van de taken en doelstellingen van EuroMoS een belangrijke plaats in. De bestuurders zijn het eens dat de kerntaak van EuroMoS is: de werkelijke gang van zaken in de praktijk van de strafrechtspleging na te gaan in de lidstaten en de bevindingen dienaangaande te melden.

Een twistpunt werd of het onderzoek zou moeten worden beperkt tot gedetineerden, die via een EAB in een buitenlandse penitentiaire inrichting terecht zijn gekomen, of zich zou dienen te richten op alle gevangenen voor wie de voertaal en het rechtssysteem vreemd zijn. Hoewel eerst op grond van theoretische overwegingen een concentratie op EAB-gevallen de voorkeur had, bleek reeds bij de formulering van de vragenlijst dat de onderzoeksgroepen zich niet zuiver laten scheiden, omdat de meeste te stellen vragen

voor beide groepen niet verschillen. Bij uitvoering van het Gezant-project, waarbij aan Nederlanders in penitentiaire inrichtingen in andere lidstaten werd verzocht een vragenlijst in te vullen, bleek dat die Nederlanders meestal niet op grond van een EAB waren overgeleverd, maar in dat buitenland zelf waren aangehouden en gedetineerd.

Het bestuur is het thans eens dat de informatie over mensenrechtenschendingen, waar mogelijk, afkomstig dient te zijn van degenen die in de betrokken zaak een functie hebben bij behartiging van de belangen van de gedetineerde. *Stephen Jacobi*, van FTA bracht deze gedachte als volgt onder woorden: *“It is imperative that EuroMoS works and networks with legal professionals with a wide access to reliable contacts”*.

Ten slotte staat voor EuroMoS vast dat het niet haar taak is om in concrete strafzaken te interveniëren. Immers EuroMoS richt zich op de samenhang ('patterns') tussen mensenrechtenschendingen om daarmee structurele tekortkomingen bij de omzetting van de wetstekst naar de praktijk op te sporen. Pas als dergelijke structurele tekortkomingen (b.v. een tekort aan competente strafrechtsadvocaten of aan competente gerechtshofstukken of –vertalers) zijn vastgesteld, kunnen stappen worden genomen, om de niet-naleving van rechtswaarborgen te corrigeren. Gezocht moet worden naar de oorzaken voor de in kaart gebrachte tekortkomingen. Adequate oplossingen voor deze problemen moeten worden gevonden, voordat van degenen die belast zijn met de uitvoering van het EAB kan worden verlangd om opgeëiste personen te goeder trouw aan een ander lidstaat over te leveren. De bestuursleden onderschrijven in zoverre de stelling van *mr. Nico Keijzer* in zijn opstel in het *Handbook van Blekxtoon en Ballegooij*: *“Member states not only share the benefit of more efficient criminal law enforcement but they also more closely share the burden of maintaining the rule of law and protecting the human rights of citizens throughout the Union. If human rights are endangered, anywhere within the Union, no member state can wash its hands in innocence”*.

(2) “Aandachtspunten” en “Vragenlijst”

Doorlopend werd aandacht besteed aan de opstelling en verbetering van een vragenlijst, die kan dienen als grondslag voor het op verantwoorde en betrouwbare wijze in kaart brengen van schendingen van mensenrechten in de verschillende fasen van een strafgeding.

Wie een vragenlijst opstelt, dient helder voor ogen te hebben om welke rechten het gaat en in welke fasen van het geding zich schendingen van deze rechten kunnen voordoen. EuroMoS diende dan ook eerst het terrein af te bakenen, waarop zij haar verkennend werk wil verrichten. In intensieve samenwerking tussen de theoretici en practici binnen EuroMoS werd een lijst van door het EVRM te beschermen fundamentele rechten en vrijheden opgesteld. In vijf rubrieken werden belangrijke aandachtspunten (points of concern) geordend en onderverdeeld:

- A) informatie in een taal die hij/zij verstaat en spreekt. Deze informatie moet worden verstrekt onmiddellijk na de arrestatie en voor het verhoor. De informatieplicht heeft betrekking op vijf aspecten
- B) beginselen van de detentie, onderverdeeld in eveneens vijf aspecten
- C) beginselen van een eerlijk proces met acht te onderscheiden aspecten
- D) beginselen in gevallen van grensoverschrijdende coöperatie met vijf ondertitels
- E) structurele waarborgen voor een eerlijk strafproces met weer vijf te onderscheiden aspecten.

Deze “*Points of Concern*” zijn op de EuroMoS-website (www.euromos.org) onder ‘statement’ geplaatst. EuroMoS wil aantastingen van deze beginselen, rechten en vrijheden daar, waar deze zich in de praktijk in de EU voordoen, opsporen en in kaart brengen.

In het op deze manier afgebakende onderzoeksterrein moest vervolgens het fundament worden gelegd voor het eigenlijke onderzoek dat EuroMoS wilde initiëren en zelf ook mede wilde uitvoeren: *de vragenlijst*.

Daarop volgde een langdurig proces van ontwerpen en verwerpen. In maart 2005 was het ontwerp zodanig gevorderd, dat besloten werd die versie aan de nationale vertegenwoordigers van EuroMoS en FTA te verstrekken. Aan hen werd verzocht aan de hand van hun recente gevallen vragenlijsten in te vullen en deze daarmee op operationaliteit te testen. Van advocaat *Paolo Jurio* van de Italiaanse Unit ontving EuroMoS de eerste en enige ingevulde vragenlijst terug. Dat vergde hem ongeveer anderhalf uur werk hetgeen voor het gevraagde pro-deo-werk blijkbaar te veel is.

Hoewel de EuroMoS-vragenlijst weer werd herzien - juist met het oog op tijdsbesparing en aan de hand van adviezen door twee internationaal werkzame statistici - en inmiddels belangstelling bij de *Canadese International Criminal Defence Attorneys Association (ICDAA)* was gewekt, kon dit gebrek aan bereidheid tot invulling niet worden weggenomen. Dat bleek toen in het kader van het Gezant-project besloten werd om de laatste versie van de vragenlijsten voor juristen te zenden aan de zeventig advocaten die in teruggezonden vragenlijsten van

gedetineerde Nederlanders waren vermeld, met het verzoek in dezelfde zaak hun visie te geven door middel van invulling van de vragenlijst. Slechts één van de zeventig aangeschreven advocaten zond een ingevulde vragenlijst terug; enkelen reageerden met een min of meer beredeneerde weergeving, maar het merendeel reageerde überhaupt niet.

EuroMoS concludeerde daaruit, dat informatie van de kant van de bij de strafrechtspleging betrokken beroepsbeoefenaren, te weten: advocaten, tolken, vertalers, rechters, officieren van justitie en bewakers, slechts door beknopte interviews aan de hand van dergelijke vragenlijsten kon worden verkregen. Een dergelijk onderzoek kan wel vanuit een centrale unit worden opgezet en begeleid, maar de uitvoering vergt een uitgebreid en fungerend netwerk van partners met medewerkers alsmede een gewaarborgde financiering, want de gevraagde diensten zijn niet voor niets te krijgen.

(3) *Fondsenwerving*

Vanaf de oprichting in augustus 2003 heeft het Bestuur informatie over zijn plannen gepubliceerd. Tevens werd op nationaal en supranationaal niveau om persoonlijke en financiële ondersteuning gevraagd. Fondsenwerving was vijf jaar lang een vast agendapunt op de bestuursvergaderingen. De notulen weerspiegelen de inspanningen van iedereen, de gewekte verwachtingen en dan toch steeds weer zonder gunstig resultaat. Ook het plan van cursussen over EAB-vraagstukken om een bron van eigen inkomsten te genereren, strandde uiteindelijk. Voorbereidingen voor een volledige cursus voor de advocatuur door ervaren practici en docenten van de universiteit werden reeds in november 2003 gestart. Het programma werd in het voorjaar bij de Nederlandse Orde van Advocaten ingediend; toekenning van punten voor het volgen van de cursus bleef echter achterwege. Wie nieuw op de markt komt, moet eerst twee jaar een cursus met succes hebben gedraaid, maar een advocaat (al dan niet in opleiding) zal slechts deelnemen, indien hij daardoor de nodige punten verkrijgt. De toegang tot de markt bleef zodoende voor EuroMoS als nieuwkomer gesloten.

Ook het indienen van uitgewerkte subsidieaanvragen bij de Europese Commissie in drie opeenvolgende jaren heeft uiteindelijk geen succes opgeleverd, hoewel de ingediende onderzoekprojecten qua opzet en methode in de loop van de tijd sterker waren onderbouwd. Dit terwijl nog altijd behoefte bestaat aan betrouwbare en vergelijkbare informatie over de feitelijke mensenrechtensituatie in de strafrechtspraktijk van de lidstaten. Deze behoefte is met het stijgende aantal overleveringen binnen de EU zelfs steeds nijpender geworden en zal ook verder toenemen. De afwijzing van de ingediende subsidie-aanvragen werd in geen enkel geval inhoudelijk gemotiveerd.

Ten aanzien van de eerste in december 2004 voorgelegde aanvraag werd vermeld dat, gezien het EuroMoS-budget voor 2003/2004 van € 12.000, het voor de Commissie niet duidelijk was of EuroMoS *“would have the financial capacity to manage such a budget”*, verwijzend naar de voor 2005 geclaimde €122.000. Er mag van uit worden gegaan, dat de aanvraag voor 2006 met bijna € 200.000 en ook de daarop volgende aanvraag sneuvelden, wegens dezelfde formele reden, hoewel er uitdrukkelijk op werd gewezen, dat *“the professional experience and qualifications of*

the board members of EuroMoS are more than adequate to manage a project for such an amount, which in most cases is far inferior to what these persons have managed or are managing in their professional lives”.

Afgezien van het feit dat een ongemotiveerde afwijzing van een aanvraag (die veel inspanning heeft gekost) onbehoorlijk is komt de gedachte op, dat een onderzoek naar schending van mensenrechten in het nieuwe overleveringsstelsel niet past bij de *success-story*, die in de tot nu toe verschenen verslagen over het EAB-stelsel door de Commissie werd voorgeschoteld. Daarin gaat het voornamelijk over het stijgend gebruik van het nieuwe instrument en vermelding van achterstanden bij de omzetting van het Kaderbesluit in bepaalde lidstaten. Het feitelijke lot van de overgeleverde personen in dat voor hun vreemde land, hetgeen EuroMoS met het oog op een verbetering wil belichten, blijft in deze verslagen volledig onbelicht.

(4) *Gevolgen voor het netwerk*

Door het uitblijven van financiële ondersteuning voor de grote projecten, stelde het Bestuur zich herhaaldelijk de vraag of het en hoe tot nu toe verder moest gaan? Telkens werd unaniem gestemd voor doorgaan, maar sommige plannen werden in een wachtstand gebracht. Het heeft weinig zin netwerken uit te bouwen als de bestaande, zuiver om financiële redenen, niet in actie kunnen komen. Binnen enkele maanden na de oprichting van EuroMoS waren reeds in zes lidstaten nationale units gesticht, omdat het idee van een Europa-brede monitoring van knelpunten in het nieuwe overleveringsstelsel overtuigde. Men voelde de behoefte om in eigen land de concrete uitwerkingen van de toepassing van het nieuwe stelsel in kaart te brengen en misstanden te melden. Deze nationale units werden deel van het netwerk, dat geacht wordt uiteindelijk het veldwerk over de mensenrechtensituatie van overgeleverde personen uit te voeren. Met iedere subsidie-aanvraag voor een project, waaraan zij mee dienden te werken, zagen zij zich geplaatst in een soort alarmtoestand, moesten toestemming geven en tijd inruimen, om dan maanden later te horen, dat het niet doorging. EuroMoS besloot in ieder geval het bestaande netwerk, inclusief de nationale units, zo goed mogelijk te handhaven en vooreerst de verdere uitbreiding van het netwerk te stoppen. Ten slotte werd ook de oprichting van de statutair voorziene *Commissie van advies* in de wachtstand gezet. *Mr. Peter von Brucken-Fock* – voormalig raadsheer-voorzitter in het gerechtshof te Den Haag – en *Dr. Hans-Joseph Scholten* – raadsheer bij het gerechtshof in Düsseldorf, Duitsland – werden nog tot lid van de Commissie van Advies benoemd in 2008, maar het Bestuur ziet er vooralsnog vanaf het aantal leden van de commissie uit te breiden.

IV. EuroMoS-projecten

1. Een nieuw flexibel beleid

Begin 2006 besloot het Bestuur verdere mogelijkheden te onderzoeken om door goed gefundeerde aanvragen fondsen voor empirisch onderzoek over de toepassing van het nieuwe recht in de lidstaten te verwerven. Intussen werden door privé sponsors ter beschikking gestelde middelen aangewend om – waar mogelijk – kennis te vergaren over het Europese arrestatiebevel in de dagelijkse praktijk. In de

bestuursvergadering van 12 januari 2006 werden door de afdeling wetenschappelijk onderzoek twee projecten voorgesteld:

Het eerste project was gericht op een analyse van concrete strafzaken, waarin het Europese arrestatiebevel was toegepast, waarbij met EuroMoS samenwerkende advocaten-kantoren betrokken waren. Een beroep zou worden gedaan op de verschillende nationale units. Een of twee medewerkers zouden de aangeboden casus-posities aan de hand van de uitgewerkte vragenlijst in interviews met de betrokken advocaten in kaart brengen. Doel zou zijn geleidelijk kennis te verwerven over de toepassing van het nieuwe recht in concrete zaken en tot welke problemen dat leidt wegens het verschillende procesrecht van de lidstaten, ondanks de gemeenschappelijke beginselen en waarden. De discrepantie tussen het geschreven recht en de gang van zaken in de praktijk is in iedere nationale rechtsorde een bekend fenomeen. Bij grensoverschrijdende strafprocedures vermenigvuldigt zich dit fenomeen, te meer nu het Europese Gerechtshof te Straatsburg de landen grote speelruimte laat ten aanzien van de wijze van invulling van de in de Conventie gegarandeerde minimum-standards.

Het tweede project zou daarin bestaan dat in oude en nieuwe lidstaten, waar ernstige en zeer ernstige schendingen van mensenrechten werden gemeld, interviews met daar praktiserende rechters, officieren van justitie, verdedigers, tolken en vertalers alsmede bewakers in de penitentiaire inrichtingen zouden plaatsvinden. Aan deze interviews zou de uitgewerkte, maar verder aan te passen vragenlijst ten grondslag worden gelegd. De interviews zouden door juristen en personen met een sociaal-wetenschappelijke opleiding worden voorbereid, afgenomen en geëvalueerd.

De hier geschetste onderzoeksprojecten, die tot doel hebben om de daadwerkelijke gang van zaken in beeld te brengen, hebben tot nog toe bij de formulering van subsidie-aanvragen als richtlijn gediend, maar zijn onderhevig aan verandering in samenspraak met beoogde partners en wegens de gestelde eisen die de nodige aanpassingen vereisen na inspraak van mogelijke geldgevers, overeenkomstig de tussentijds verworven kennis en opgedane ervaringen.

Sedertdien werd ook beslist, dat EuroMoS niet kan afwachten totdat de voorgenomen onderzoeken door externe bronnen worden gefinancierd, maar dat zij de door privé sponsors beschikbaar gestelde middelen moet gebruiken om stapsgewijs de vergaring van feiten in overleveringszaken te realiseren.

Het Bestuur besloot daarom in 2006 zowel de bestaande website te vernieuwen en voor informatie in meerdere Europese talen toegankelijk te maken, alsmede een empirisch onderzoek te starten onder in het buitenland gedetineerde Nederlanders via het tijdschrift "*Gezant uit Nederland*". Dit tijdschrift verschijnt regelmatig met steun van de Nederlandse overheid als uitgave van de Stichting Epafras en wordt onder Nederlanders in buitenlandse strafinrichtingen verspreid.

2. Het Gezant-project

In het tijdschrift "*Gezant uit Nederland*" werd in juli 2006 door EuroMoS een oproep aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders geplaatst om aan een vragenlijst-enquête van EuroMoS mee te werken. Hierop werden 300 ingevulde vragenlijsten

teruggestuurd door in Europa gearresteerde Nederlanders. De vragenlijst was onderverdeeld in de volgende hoofdstukken: 1. de persoon van de gedetineerde, 2. het strafbare feit, 3. het voorbereidend onderzoek, 4. de detentiesituatie en 5. observaties en klachten van de gedetineerden. Op basis hiervan werd veel informatie verkregen over de situatie van gedetineerden in buitenlandse gevangenissen die hun hoofdverblijf in Nederland hebben.

De 300 ingevulde vragenlijsten van Nederlandse en permanent in Nederland verblijvende gedetineerden werden uit 18 Europese landen verstuurd. Bovendien kwamen er 25 ingevulde vragenlijsten uit niet-Europese landen (15 uit Zuid- en Midden-Amerika, 2 uit Noord-Amerika, 3 uit Afrika, 4 uit Azië en 1 uit Oceanië). EuroMoS rapporteerde de resultaten van de gehele enquête op de EuroMoS-website.

Over bijzondere aspecten van het onderzoek verschenen verschillende bijdragen in vakbladen binnen en buiten Nederland. Een artikel over de detentiesituatie van Nederlanders in Duitsland en acht andere Europese landen verscheen in het tijdschrift "Bewährungshilfe" (I. Sagel-Grande en L. Toornvliet, *Niederländische Strafgefangene in Gefängnissen in Deutschland und acht weiteren europäischen Ländern*, Heft 3, 2009, blz. 283-296). In het Nederlands Tijdschrift voor strafrechtspleging "Proces" verscheen een verslag over de rechtsbijstand en tolkenbijstand voor in het buitenland gedetineerde Nederlanders (Irene Sagel-Grande en Leo Toornvliet, *Rechtsbijstand en tolkenbijstand voor in het buitenland gedetineerde Nederlanders*, *Proces*. 2008 nr. 6, p. 193-203).

De bevindingen uit dit onderzoek bevestigen, dat door de ECRM gegarandeerde fundamentele rechten van verdachten in het geding komen, zodra personen in een ander Europees land dan hun eigen land als verdachte gedetineerd zijn en berecht worden. Het uitgangspunt dat de lidstaten elkaar moeten vertrouwen bij grensoverschrijdende justitiële maatregelen, zoals een Europees arrestatiebevel, wordt door deze constatering dubieus.

De twijfel of het vertrouwensbeginsel wel de juiste grondslag is voor de samenwerking in de EU is ook in wetenschappelijk onderzoek door het Max Planck Instituut voor buitenlands en internationaal strafrecht in Duitsland (MPI) gerezen. Deze overeenstemmende constatering was voor EuroMoS een reden om met dit instituut samen te werken. Een op beider onderzoeksresultaten voortbouwend rechtsvergelijkend empirisch onderzoeksproject werd ontworpen. Voor dit gemeenschappelijk onderzoek werd bij de Thyssen-Stiftung financiële ondersteuning aangevraagd. De in februari 2008 ingediende aanvraag werd weliswaar niet gehonoreerd, maar zowel het MPI als aanvrager als ook EuroMoS als partner besloten om het voorgenomen onderzoek te handhaven en elders financiering te zoeken. Tussentijds zullen met eigen middelen deelprojecten worden gerealiseerd. Dientengevolge koos EuroMoS ervoor om een verdere enquête onder gedetineerden in Portugese, Nederlandse en later ook in Engelse en, indien dat mogelijk blijkt, in Duitse penitentiële inrichtingen te houden. Hierbij worden naast Nederlandse ook Duitse, Engelse en Franse gedetineerden betrokken. Na de nodige voorbereidingen (vertaling van de vragenlijsten en toestemming van de bevoegde autoriteiten) zijn de onderzoeken in Nederland, Portugal en Groot-Brittannië inmiddels opgestart.

3. Vijf onverwachte observaties

In dit overzicht over de eerste vijf jaar zal, met het oog op de uitgebreide verslaglegging op onze website en elders, niet verder op de resultaten van het onderzoek worden ingegaan. Volstaan wordt met vermelding van vijf onverwachte observaties en daaruit afgeleide conclusies.

- (1) Na de oproep tot medewerking aan de enquête in “*Gezant uit Nederland*” kwamen maar weinig zorgvuldig ingevulde vragenlijsten bij EuroMoS binnen. Na enkele maanden hadden pas 13 personen uit Duitsland, 14 personen uit Frankrijk en 21 personen uit negen andere oude EU-landen (5 uit Engeland, 4 uit Spanje, 3 uit Griekenland, 2 uit België en Oostenrijk en telkens 1 uit Denemarken, Finland, Italië, Portugal en Zweden) geantwoord. Op basis van deze inzendingen werd een voorlopig verslag over de bevindingen, met een dankzegging aan de respondenten in *Gezant* van juli 2007 geplaatst. Daarop kwam er een vloedgolf van nieuwe inzendingen binnen. Na ontvangst van in totaal 300 inzendingen werd het onderzoek op 1 februari 2008 gesloten. Vervolgens werd het eindrapport geschreven en op de website geplaatst. Voor de royale medewerking bedankte de voorzitter in een kort verslag wederom in *Gezant*. Hij kondigde daarin een breder en dieper onderzoek in samenwerking met het genoemde Duitse *MPI* aan met de doelstelling, “om nauwkeurig de problemen in kaart te brengen die personen ondervinden die in een ander dan hun eigen staat met politie en justitie in aanraking komen... Uw antwoorden op onze vragen hebben ons immers laten zien dat er een sterke behoefte bestaat aan opheldering en verbetering van het lot van personen die in het buitenland een strafgeding ondergaan”. Laten zien waarvoor men medewerking vraagt en wat de resultaten zijn, bleek dus zeer belangrijk te zijn om die versterkte medewerking op gang te brengen.
- (2) Over de invulling van de vragenlijsten valt het volgende op te merken. De respondenten hebben de vragenlijsten doorgaans nauwkeurig ingevuld. Uit de soms uitvoerige antwoorden op de open vragen was op te maken, hoe belangrijk zij het vonden hun mening te kunnen uiten. Ze konden daarbij veel van hun emoties, frustraties en agressie kwijt. Op uitzonderingen na bleven de mededelingen, gezien de situatie waarin de respondenten verkeerden, toch redelijk, nuchter en realistisch. In verband met de vragen over hun detentiesituatie kwamen soms sterke emoties op. In verband met de rechts- en tolkenbijstand was dat veel minder het geval, maar werden nadrukkelijk gevoelens van onmacht en woede over het feit geuit, dat zij niet in staat waren te zeggen wat zij wilden zeggen en dat de gesprekspartners ook onvoldoende daarvan konden begrijpen. Vaak werd de wens of de verwachting geuit, dat EuroMoS zou moeten en kunnen interveniëren in hun zaak. Het was daarom nodig, dat de voorzitter in zijn dankbrief voor de royale medewerking nog eens uitdrukkelijk erop wees dat EuroMoS, op grond van zijn doelstelling en beschikbare persoonlijke en financiële middelen, niet in concrete strafzaken kan en zal optreden, maar dat alle medewerkers aan het project door wat hen middels de vragenlijsten aan persoonlijk leed en verdriet voor de ogen kwam, diep geraakt werden..

- (3) De respondenten hadden problemen met het beantwoorden van de vragen, die een zekere juridische kennis vereisten. Zo wisten de meeste responderende gedetineerden niet, wat een Europees arrestatiebevel is. De desbetreffende antwoorden op de specifieke, hierop gerichte vragen in de lijst laten derhalve zien, dat hier onzekerheid over de ten grondslag liggende differentiatie een belangrijke rol heeft gespeeld en de antwoorden onbetrouwbaar zijn. Daar staat echter tegenover dat 86% van de in het buitenland gedetineerde Nederlanders in het land van detentie werden gearresteerd en in sommige landen, zoals Groot-Brittannië en Italië, zelfs boven de 90%. Als in het buitenland gedetineerde Nederlanders niet in het land van detentie zijn gearresteerd, worden zij op grond van een buitenlands verzoek doorgaans in eigen land aangehouden en vervolgens over-respectievelijk uitgeleverd aan het verzoekende land. Van de responderende 300 Nederlanders beweerden slechts 28 in Nederland aangehouden te zijn en vervolgens naar het verzoekende land overgebracht te zijn. Het betreft met name Frankrijk, waar 13 mensen zijn gedetineerd, die in Nederland werden gearresteerd.

Het lot van in het buitenland gedetineerde en berechte personen verschilt, gezien de naleving van de mensenrechten (waarop EuroMoS zich dus richt) nauwelijks. Het bestuur heeft daarom besloten zich niet slechts om de door overleveringsprocedures in het buitenland terecht gekomen gedetineerden te bekommeren. Bovendien zal in de volgende onderzoeksrondes meer aandacht worden besteed aan de toelichting van onderwerpen, die een zekere juridische kennis vereisen.

- (4) Met het toenemende aantal vragenlijsten groeide ook de variëteit van de landen van detentie. In het voorlopig verslag over de eerste 50 binnengekomen vragenlijsten konden wij nog slechts differentiëren naar drie categorieën, te weten tussen gedetineerde Nederlanders in Duitsland, Frankrijk en andere EU lidstaten. Nadat wij over data van 300 respondenten beschikten, was het mogelijk om bij het analyseren van de gehele dataset onderscheid te maken tussen Nederlanders die in de lidstaten Duitsland (76), Frankrijk (59), Spanje (43), Groot-Brittannië (32), Italië (26) en Portugal (17) zijn gedetineerd. Het relatief hoge aantal respondenten in deze landen correspondeert enigszins met de aantallen gedetineerde Nederlanders in deze landen. Alleen uit Frankrijk kwamen relatief meer inzendingen, wat een indicatie kan zijn van bijzondere problemen die Nederlanders in Franse detentie ondervinden. Uit overige EU-lidstaten ontvingen wij in totaal 38 ingevulde vragenlijsten, te weten: 8 uit Oostenrijk, 7 uit Griekenland, 6 uit Luxemburg; uit Finland en Zweden elk 5, uit België, Denemarken en Hongarije elk 2 en 1 uit Tsjechië.

Wat hierbij opvalt is dat er bijna geen reacties uit de nieuwe EU-landen zijn ontvangen. Een verklaring hiervoor is dat het tijdschrift *Gezant* in sommige lidstaten waaronder in Polen en Hongarije, niet altijd aan gedetineerden wordt uitgereikt. Wij vermoeden, dat dit verband houdt met een strikter regime, dat verhindert dat gevoelige informatie vrij naar buiten wordt gebracht. Informatie over de situatie van gedetineerden in deze landen kan daarom niet via verdeelde en door gedetineerden zelf ingevulde en teruggezonden vragenlijsten worden vergaard, maar dient door middel van interviews en dossier- inzage te gebeuren.

(5) Als laatste observatie, die de toekomstige onderzoeksmethode zal beïnvloeden, is het eerder genoemde fenomeen te vermelden, dat van de 70 aan advocaten verstuurd vragenlijsten voor legal professionals, slechts één ingevuld werd terug gezonden. Wij hebben toentertijd de conclusie getrokken dat informatie van de kant van de bij de strafrechtspleging betrokken beroepsbeoefenaren, te weten: advocaten, tolken, vertalers, rechters, officieren van justitie en bewakers, slechts door beknopte interviews aan de hand van specifieke vragenlijsten te vergaren zou zijn. Wij meenden deze vorm van samenwerking uit te moeten stellen tot er een voldoende en gewaarborgde financiering beschikbaar zou komen.

Inmiddels doet zich misschien een andere mogelijkheid voor. EuroMoS werd in 2008 door een samenwerkingsverband van strafrechtsadvocaten die in grensoverschrijdende strafzaken werkzaam zijn benaderd, om zich als financieel onafhankelijke entiteit bij EuroMoS aan te sluiten. Dit *European Criminal Lawyers Advisory Panel (ECLAP)* beschikt over een uitgebreid netwerk van samenwerkende advocaten. Zij vergaderen twee keer per jaar om onderling ervaringen en informatie over recente ontwikkelingen op het gebied van het Europese straf- en strafprocesrecht inzake overleveringen en terugleveringen uit te wisselen. *ECLAP* en EuroMoS zouden elkaar eveneens van actuele informatie uit dit veld kunnen voorzien. Bovendien zou de samenwerking toegang bieden tot strafrechtsadvocaten in verschillende Europese landen. Het bestuur van EuroMoS verwelkomt samenwerking met *ECLAP*. Over de vorm van de onderlinge samenwerking en de wederzijdse aanvulling werd van EuroMoS een *Memorandum of Understanding* ontworpen, dat aan *ECLAP* eind 2008 is voorgelegd.

V. Conclusies

1. Zijn de argumenten van de initiatiefnemers van vijf jaar geleden nog steeds geldig?

De slechte juridische kwaliteit van de nieuwe Europese overleveringsregeling, waarvan de uitleveringsrechter ernstige problemen voorzag, heeft in korte tijd tot veel jurisprudentie geleid. De overlevering van eigen onderdanen, die door het EAB - kaderbesluit EU-breed werd ingevoerd, was voor vele lidstaten nieuw. Dit leverde in Duitsland, Polen en Cyprus zelfs constitutionele problemen op. Meerdere keren werd het Europese Gerechtshof in Luxemburg ingeschakeld, om over prejudiciële kwesties te beslissen. In Nederland heeft de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam intussen een bestendige lijn in de jurisprudentie opgebouwd, die weinig ruimte overlaat voor weigering van binnenkomende overleveringsverzoeken. De Procureur-Generaal bij de Hoge Raad heeft enkele malen door middel van cassatieberoep in het belang van de wet geïntervenieerd. Dit resulteerde in het oordeel van de Hoge Raad, dat de rechtbank bij een beslissing over de overlevering, in plaats van berechting in Nederland, ten onrechte gronden van humanitaire aard liet meewegen.

Ook al wordt de nieuwe procedure sedert haar invoering in 2004 ieder jaar in grotere omvang toegepast en duurt de procedure veel korter dan bij uitlevering, blijven er

nog veel juridische problemen. Het wetenschappelijk onderzoek over het nieuwe overleveringsrecht komt pas langzaam van de grond.

De advocaat met grote ervaring in overleveringszaken, die het vertrouwensbeginsel een fictie noemde, ziet zijn bedenkingen bevestigd. Hij komt in diverse landen regelmatig misstanden tegen. De penitentiaire inrichtingen voldoen vaak niet aan de 'minimum-standards', de tolk- en vertalingsbijstand is in de meeste gevallen onvoldoende en – dat is het hoofdbezwaar – de personen zitten te lang in voorlopige hechtenis, omdat de rechtszittingen te lang op zich laten wachten. Bovendien worden herhaaldelijk personen na overlevering vrijgelaten, omdat blijkt dat geen gegronde redenen bestaan tot vervolging. In dergelijke gevallen lijkt de overleveringsprocedure een te zwaar dwangmiddel.

De visie van de gerechtstolken en -vertalers, dat door een tekort aan gekwalificeerde krachten langdurige knelpunten in alle fasen van de strafprocedure zullen ontstaan, wordt ook na vijf jaar voluit bevestigd. In een rapport van "members of the Reflection Forum of the European Commission" van begin 2009 valt te lezen: "*The conclusion from a recent survey of legal interpretation in the EU indicates that sufficient legal interpreting skills and structures are not yet in place in most Member States.....Consequently language still acts too often as a barriere for many citizens, members of ethnic minority groups or migrants, especially when they have to access the legal services across languages.*"

De afkeuring van het gepropageerde vertrouwensbeginsel door de strafrechtswetenschappers blijft onverminderd gelden. Het vertrouwensbeginsel, dat de basis moet zijn voor wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen van de lidstaten onderling, is in feite een uitvloeisel van het soevereiniteitsbeginsel. Het beginsel wordt namelijk door de lidstaten van de EU gezien als een verbod om zich in de interne aangelegenheden van de andere staat te mengen, zoals algemeen onder soevereine staten in de wereld gebruikelijk is. Maar als wij de eigen onderdaan aan een andere lidstaat moeten overleveren, mag zijn/haar verdere lot ons niet onverschillig laten. Dat is ook in de rechtsspraak van het Straatsburgse Hof terug te vinden. Het vertrouwensbeginsel blijft dus problematisch en dient niet als vanzelfsprekend verondersteld te worden, met name niet als er indicaties zijn dat de mensenrechtensituatie in een bepaald land dubieus is.

2. Welke nieuwe inzichten zijn erbij gekomen?

De door EuroMoS uitgevoerde enquête over gedetineerde Nederlanders in penitentiaire inrichtingen in 18 Europese landen laat zien, dat de taalproblemen zelfs in landen als Duitsland en Frankrijk, waarvan de talen door veel Nederlanders zo niet gesproken dan toch wel begrepen worden, zeer aanzienlijk zijn en tot talrijke misverstanden aanleiding geven. Een groot aantal van de gedetineerde Nederlanders melden dat zij over hun rechten en eveneens over de aard van de beschuldiging onvoldoende geïnformeerd worden. Zij zouden meestal niet op de hoogte zijn van de stand van hun strafzaak en het verloop van het strafgeding. Ook weten de meeste Nederlanders niet, of zij na veroordeling tot een hoge gevangenisstraf kans hebben op tenuitvoerlegging van de straf in eigen land. De meeste Nederlanders zitten namelijk in buitenlandse gevangenissen vast wegens - of op verdenking van - handel met drugs. Drugsdelikten worden in eigen land

aanzienlijk minder vaak en minder hard bestraft. Enige terughoudendheid bij de overdracht van de tenuitvoerlegging van serieus bedoelde harde straffen aan dit land is daarom begrijpelijk.

Voorts wordt opgegeven, dat tolken bij verhoren door de politie zelden optreden en verleners van juridische bijstand vaak überhaupt niet worden ingeschakeld. Contacten met een verlener van juridische bijstand zouden slechts nu en dan plaatsvinden en indien aanwezig door taalproblemen belemmerd worden. Een groot percentage van de respondenten antwoordde verder geen schriftelijke vertaling van de relevante stukken van hun dossier, respectievelijk slechts een samenvatting of zelfs alleen maar een mondelinge weergave gekregen te hebben. Minder dan 20% van de respondenten uit Duitsland en zelfs minder dan 10% uit Frankrijk zouden over volledige vertalingen beschikken. Verder valt op, dat meer dan 40% en in Frankrijk zelfs bijna 80% van de respondenten documenten zeggen te hebben getekend, waarvan ze de inhoud niet, respectievelijk niet volledig hebben begrepen. Dit wijst op ernstige tekortkomingen bij de naleving van de gegarandeerde fundamentele rechten van personen, die ervan beschuldigd worden, een strafbaar feit te hebben gepleegd en die in het buitenland gedetineerd zijn, om daarvoor berecht te worden.

Te noemen is verder het omvangrijke, in 2007 gepubliceerde onderzoeksrapport van *A.M. van Kalmthout, F.B.A.M.Hofstee-van der Meulen en F.Dünkel, Foreigners in European Prisons*. Hierin wordt de situatie van buitenlanders in de penitentiaire inrichtingen van de deelstaten van de EU belicht. Dit onderzoek komt in zijn essentie daar op neer, dat buitenlanders in detentie door hun taalmoeilijkheden, grote afstand tot familie en kennissen, alsmede op grond van een formeel gelijke behandeling met inheemse gedetineerden alom in een sociale isolatie geraken. Immers, door gebrek aan taalkennis kunnen de buitenlanders nauwelijks communiceren. Ze kunnen daardoor aan vele activiteiten en begunstigen niet deelnemen en begrijpen vaak hun strafzaak en het strafgeding niet. Daarnaast hebben ze minder speelruimte omdat ze algemeen verdacht worden te willen vluchten en niet controleerbaar zijn wanneer ze onderling of met hun bezoekers spreken. In hun resumé pleiten de auteurs voor verbetering van de situatie van buitenlanders in de penitentiaire inrichtingen van de deelstaten. Zij presenteren een lijst met 73 wijzigingsvoorstellen. In Nederland werden deze 73 “recommendations” in een brief van de staatssecretaris van het Ministerie van Justitie aan de Tweede Kamer vanuit Nederlands perspectief besproken. Haar antwoorden maken duidelijk, dat zonder benoeming van concrete misstanden per deelstaat en een vergelijking van de verschillende procedés met het oogmerk, telkens de beste handelswijze op te sporen, er nauwelijks vooruitgang bereikt zal worden. Immers, bij misstanden in andere landen wordt het standpunt ingenomen, dat men zich wegens het algemeen geldend vertrouwensbeginsel niet mag inmengen; tekortkomingen in eigen land worden gebagatelliseerd, omdat de misstanden in het buitenland veel ernstiger zijn. Zodoende werkt het gepropageerde vertrouwensbeginsel zelfs contra-productief.

3. Op welke wijze denkt EuroMoS door te gaan?

Na vijf jaar EuroMoS gelden nog altijd dezelfde argumenten, die de initiatiefnemers destijds tot oprichting van EuroMoS hebben bewogen. Het Europese arrestatiebevel wordt weliswaar steeds meer toegepast, maar er zijn overduidelijke aanwijzingen, dat alom ernstige tekortkomingen bij de eerbiediging van de fundamentele rechten juist bij personen voorkomen, die in een ander land dan hun eigen land gedetineerd zijn,

om aldaar berecht te worden of een daar opgelegde straf uit te zitten. De eis van vertrouwen dat de lidstaten de in artikel 6 EU-Verdrag genoemde gemeenschappelijke beginselen en fundamentele rechten nakomen, omdat zij het Verdrag hebben ondertekend, betekent niets anders dan de ogen te sluiten voor het feit, dat het recht in de praktijk altijd meer of minder van het geschreven recht afwijkt. De discrepantie tussen “law in the books” en “law in action” is weliswaar een bekend fenomeen van iedere rechtsorde, maar dit fenomeen doet zich juist versterkt voor ten aanzien van het gemeenschapsrecht en de invulling daarvan in de lidstaten. Vertrouwen kan men bovendien niet eisen. Vertrouwen moet er zijn of door kennis en ervaring groeien. Daarom heeft het bestuur van EuroMoS toentertijd ervoor gepleit om een degelijk monitoring-systeem op te zetten, zodat de vraag of sprake is van naleving van de erkende fundamentele rechten in de landen, die overlevering vragen, inzichtelijk wordt. Aan deze doelstelling is niets veranderd. Wij gaan door, stap voor stap, om met de middelen die wij hebben of kunnen verwerven, deze doelstelling te verwerkelijken.