

Vergaderjaar 2020–2021

35 535

Herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (wijziging van de Overleveringswet)

Nr. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 27 januari 2021

A

In artikel I worden na onderdeel A twee onderdelen ingevoegd, luidende:

Aa

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid worden vervangen door de volgende leden:
 2. De officier van justitie stelt Onze Minister onverwijld in kennis van elke overlevering onder garantie van teruglevering als bedoeld in het eerste lid.
 3. Het eerste lid is eveneens van toepassing op een vreemdeling die tijdens het verhoor door de rechtbank aantoonbaar dat hij ten minste vijf jaren ononderbroken rechtmatig in Nederland heeft verbleven als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, voor zover hij in Nederland kan worden vervolgd voor de feiten welke aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggen en voor zover ten aanzien van hem de verwachting bestaat dat hij niet zijn recht van verblijf in Nederland verliest ten gevolge van een hem na overlevering opgelegde straf of maatregel. Eventuele bewijsstukken dienen tijdig voorafgaand aan het verhoor door de rechtbank te worden overlegd.

2. Het vierde en vijfde lid vervallen.

Ab

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

1. Overlevering van een Nederlander ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een bij onherroepelijk vonnis aan hem opgelegde vrijheids-

straf kan worden geweigerd, indien de rechtbank van oordeel is dat de tenuitvoerlegging van die straf kan worden overgenomen. In geval van een weigering van de overlevering, beveelt de rechtbank, gelijktijdig met de weigering, de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf.

2. Bij de beoordeling van een verzoek tot overlevering als bedoeld in het eerste lid beoordeelt de rechtbank:

a. of er gronden als bedoeld in artikel 2:13, eerste lid, onderdelen c tot en met i, en artikel 2:14, eerste lid, van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties zijn waarop de overname van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf geweigerd kan worden;

b. of de ten uitvoer te leggen vrijheidsstraf is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is, en zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert;

c. of het derde of vierde lid aanleiding geeft tot een aanpassing van de opgelegde vrijheidsstraf, en zo ja, welke aanpassing.

3. Indien de opgelegde vrijheidsstraf een langere duur heeft dan het voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum, wordt de duur van de opgelegde vrijheidsstraf tot dat strafmaximum verlaagd.

4. Indien de aard van de opgelegde vrijheidsstraf onverenigbaar is met het Nederlands recht, wordt de vrijheidsstraf gewijzigd in een straf of maatregel waarin het Nederlands recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsstraf.

5. De aanpassing op grond van het derde of vierde lid houdt in geen geval een verzwarening van de opgelegde vrijheidsstraf in.

6. Onze Minister kan de rechtbank of de officier van justitie desgevraagd adviseren over de overname van de straf.

7. De officier van justitie stelt Onze Minister onverwijld in kennis van het bevel tot tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf.

8. Onze Minister draagt er zorg voor dat de opgelegde vrijheidsstraf overeenkomstig de regels van het Nederlands recht en met overeenkomstige toepassing van de artikelen 2:15, tweede lid, en 2:18 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, met inachtneming van het bevel van de rechtbank als bedoeld in het eerste lid, ten uitvoer wordt gelegd.

9. Het eerste tot en met het achtste lid is eveneens van toepassing op een vreemdeling die tijdens het verhoor door de rechtbank aantoonde dat hij ten minste vijf jaren ononderbroken rechtmatig in Nederland heeft verbleven als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, voor zover ten aanzien van hem de verwachting bestaat dat hij niet zijn recht van verblijf in Nederland verliest ten gevolge van de opgelegde straf of maatregel. Eventuele bewijsstukken dienen tijdig voorafgaand aan het verhoor door de rechtbank te worden overlegd.

B

In artikel I wordt na onderdeel B een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ba

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt «wordt niet toegestaan» vervangen door «kan worden geweigerd».

2. Het eerste lid, onderdeel d, komt te luiden:

d. te zijnen aanzien een overeenkomstig het tweede lid, onder a, onherroepelijke beslissing door een rechter van een derde land is genomen;

3. Het eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:

e. hij bij rechterlijk gewijsde van een rechter in een derde land is veroordeeld, in gevallen als bedoeld in het tweede lid, onder b, sub 1 tot en met 4;

4. Onder vernummering van het tweede tot en met derde lid tot derde tot en met vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De overlevering van de opgeëiste persoon wordt niet toegestaan voor een feit ter zake waarvan:

a. hij bij gewijsde van de Nederlandse rechter is vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging, dan wel te zijnen aanzien een overeenkomstige onherroepelijke beslissing door een rechter van een andere lidstaat van de Europese Unie is genomen;

b. hij bij rechterlijke gewijsde van de Nederlandse rechter dan wel van een rechter in een andere lidstaat van de Europese Unie is veroordeeld, in gevallen waarin:

1°. de opgelegde straf of maatregel reeds is ondergaan;

2°. de opgelegde straf of maatregel niet meer voor tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging vatbaar is;

3°. de veroordeling een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel inhoudt;

4°. de opgelegde straf of maatregel in Nederland wordt ondergaan.

C

Artikel I, onderdeel D, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede subonderdeel komt te luiden:

2. In onderdeel a wordt «de behandeling ter terechtzitting die» door «het proces dat», «de behandeling ter terechtzitting» door «het proces», «de voorgenomen terechtzitting» door «het voorgenomen proces» en «een vonnis kan worden gewezen wanneer hij niet ter terechtzitting verschijnt» door «een beslissing kan worden genomen wanneer hij niet op het proces verschijnt» vervangen.

D

In artikel I worden na onderdeel D drie onderdelen ingevoegd, luidende:

Da

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt «wordt niet toegestaan» vervangen door «kan worden geweigerd».

2. Het tweede lid vervalt.

Db

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder f, en tweede lid, onder c, wordt «officier van justitie» telkens vervangen door «rechter-commissaris».

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De officier van justitie vordert uiterlijk op de derde dag na ontvangst van een verzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit om de in het eerste lid onder f, of het tweede lid, onder c, bedoelde toestemming, schriftelijk dat de rechter-commissaris het verzoek in behandeling zal nemen. De officier van justitie legt daartoe het verzoek met bijbehorende vertaling aan de rechter-commissaris over. De rechter-commissaris geeft de in het eerste lid, onder f, of het tweede lid, onder c, bedoelde toestemming ten aanzien van feiten waarvoor krachtens deze wet overlevering had kunnen worden toegestaan. De beslissing op een vordering wordt in elk geval binnen zevenentwintig dagen na de ontvangst ervan genomen. De officier van justitie brengt de beslissing van de rechter-commissaris onverwijld ter kennis van de uitvaardigende justitiële autoriteit.

Dc

In de artikelen 17, zesde lid, en 21, zevende lid, wordt «officier van justitie» telkens vervangen door «rechter-commissaris» en vervalt «bij het arrondissementsparket te Amsterdam».

E

Artikel I, onderdeel G, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede subonderdeel komt te luiden:
2. Na het tweede lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 3. In geval van verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 22, vierde tot en met zesde lid, beslist de rechtbank ten minste bij elke verlenging ambtshalve omtrent de verlenging van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon.
 4. In geval van weigering van de overlevering als bedoeld in artikel 6a, eerste lid, kan de rechtbank de gevangenhouding van de opgeëiste persoon bevelen tot aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

F

Artikel I, onderdeel K, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste tot en met derde subonderdeel tot derde tot en met vijfde subonderdeel worden twee subonderdelen ingevoegd, luidende:
 1. In het eerste lid wordt «wordt aangehouden» vervangen door «kan worden aangehouden».
 2. In het tweede lid wordt na «diens berechting» ingevoegd «of de tenuitvoerlegging van een hem bij onherroepelijk vonnis opgelegde vrijheidsstraf».
2. In het derde subonderdeel (nieuw) vervalt in het derde lid, onderdeel a, «aansluitend».

G

Artikel I, onderdeel L, komt te luiden:

L

Artikel 39 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Een verklaring overeenkomstig het eerste lid kan tijdens de termijn van in verzekeringstelling als bedoeld in artikel 17, vierde lid, eerste volzin, of artikel 21, vijfde lid, worden afgelegd voor elke rechter-commissaris. Nadien kan de verklaring uitsluitend worden afgelegd ten overstaan van de rechter-commissaris. De afgelegde verklaring kan niet worden herroepen.

2. In het derde lid vervalt «officier van justitie bedoeld in het tweede lid, tweede volzin, of de».

3. In het vierde lid wordt «door de justitiële autoriteit, bevoegd tot het in ontvangst nemen van de verklaring» vervangen door «de rechter-commissaris».

4. In het vijfde lid vervalt «, in het bijzonder het bepaalde in artikel 43, derde lid,».

H

Artikel I, onderdeel M, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste en tweede subonderdeel tot tweede en derde subonderdeel wordt een subonderdeel ingevoegd, luidende:

1. In het eerste lid, wordt «officier van justitie» vervangen door «rechter-commissaris».

2. Het tweede subonderdeel (nieuw) komt te luiden:

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt «6, tweede lid» vervangen door «6a, eerste lid» en «kan worden toegestaan» door «wordt toegestaan».

3. In het derde subonderdeel (nieuw) wordt in het voorgestelde derde lid «artikel 6, eerste lid, onderdeel a,» vervangen door «artikel 6, eerste lid,».

I

In artikel I wordt na onderdeel M een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ma

In de artikelen 41, eerste lid en 42, tweede lid, wordt «officier van justitie» vervangen door «rechter-commissaris».

J

Artikel I, onderdeel O, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste subonderdeel wordt in de voorgestelde aanhef «officier van justitie» vervangen door «rechter-commissaris».

2. Het tweede subonderdeel komt te luiden:

2. In onderdeel a wordt «de behandeling ter terechtzitting die» door «het proces dat», «de behandeling ter terechtzitting» door «het proces», «de voorgenomen terechtzitting» door «het voorgenomen proces» en «een vonnis kan worden gewezen wanneer hij niet ter terechtzitting verschijnt» door «een beslissing kan worden genomen wanneer hij niet op het proces verschijnt» vervangen.

K

Na artikel III wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIIA

Aan artikel 4, derde lid, van de Gratiwet wordt een zin toegevoegd, luidende: Omtrent verzoekschriften om vermindering of kwijtschelding van straffen bij rechterlijke beslissing van een buitenlandse rechter opgelegd, waarvan de tenuitvoerlegging met toepassing van artikel 6a, eerste en achtste lid, van de Overleveringswet in Nederland geschiedt, wordt door Onze Minister, voordat daarop wordt beschikt, het advies ingewonnen van de rechtbank, bedoeld in artikel 1, onder g, van die wet.

L

Artikel IV komt te luiden:

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Toelichting

Algemeen

Uit het implementatierapport over de uitvoering van het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel, dat in juli 2020 is gepubliceerd door de Europese Commissie, blijkt opnieuw het belang van een correcte implementatie van het kaderbesluit.¹ Deze nota van wijziging strekt ertoe het wetsvoorstel aan te vullen met enkele nadere wijzigingen van de Overleveringswet, die hieronder artikelsgewijs nader zullen worden toegelicht. Het gaat in hoofdlijn om het volgende.

In de eerste plaats wordt artikel 6 van de Overleveringswet aangepast en wordt een nieuw artikel 6a in die wet ingevoegd. Ten gevolge van het voorgestelde artikel 6a van de Overleveringswet wordt een aanvulling van artikel 4, derde lid, van de Gratiwet voorgesteld. Deze wijziging wordt door de regering noodzakelijk geacht in verband met een aantal uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) inzake het kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002 L 190, hierna: het kaderbesluit EAB).

In de tweede plaats worden wijzigingen voorgesteld in de bepalingen waar bevoegdheden zijn toegekend aan de officier van justitie tot het geven van aanvullende toestemming voor het uitbreiden van een reeds uitgevoerd Europees aanhoudingsbevel (hierna: EAB) met nieuwe strafbare feiten, het geven van aanvullende toestemming voor doorlevering aan een andere EU lidstaat en in relatie tot de verkorte procedure. Deze wijzigingen zijn dringend noodzakelijk doordat ten gevolge van de uitspraak van het Hof van 24 november 2020 in de zaak C-510/19, Openbaar Ministerie tegen AZ, ECLI:EU:C:2020:953, de officier van justitie

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 2 juli 2020 (COM(2020) 270 final).

in Nederland niet langer als uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van het kaderbesluit EAB mag worden aangemerkt, in ieder geval waar het gaat om de bevoegdheden tot het verlenen van aanvullende toestemmingen. Wat de regering betreft volgt uit genoemd arrest ook dat de officier van justitie zijn bestaande rol in de verkorte procedure niet langer kan vervullen. Voorgesteld wordt de desbetreffende bevoegdheden aan de rechter-commissaris op te dragen. Deze uitspraak en de gevolgen daarvan worden hieronder nader toegelicht.

In de derde plaats wordt met deze nota van wijziging het wetsvoorstel op enkele redactionele punten verbeterd en wordt een aanvullende aanpassing van de artikelen 12, 13, 36 en 45a van de Overleveringswet doorgevoerd. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook een noodzakelijke correctie door te voeren in artikel 9 van de Overleveringswet, in relatie tot het dwingende karakter van de in die bepaling opgenomen weigeringsgronden.

Ontvangen adviezen

De nota van wijziging is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie (OM)². De adviezen hebben geleid tot enkele aanpassingen in het voorstel voor de nota van wijziging en aanvulling van de toelichting.

College van procureurs-generaal

Het OM komt, onder verwijzing naar de opmerking van het College van procureurs-generaal in 2019 bij de spoedconsultatie over het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet van 10 juli 2019 tot wijziging van de Overleveringswet in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, Stb. 2019, 259 (Kamerstukken 35 224) en mijn reactie daarop in de memorie van toelichting, tot de analyse dat het recente arrest van 24 november 2020 weliswaar betrekking heeft op hetzelfde instrument voor strafrechtelijke samenwerking, namelijk het Europees aanhoudingsbevel, maar dat niettemin voor de tweede keer in EU-verband het Nederlands OM door het enkele bestaan van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid wordt gediskwalificeerd voor het uitoefenen van belangrijke taken in het Europese interstatelijke rechtshulpverkeer. Het OM benadrukte in 2019 ook dat het zich ten volle ervan bewust is dat de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid op nationaal niveau fungeert als delicaat instrument in de institutionele ordening van de strafrechtspleging en tegelijkertijd wilde het College een partiële afschaffing van de aanwijzingsbevoegdheid niet uitsluiten. Het College vraagt dus opnieuw aandacht voor de (partiële) afschaffing van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, bedoeld in artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Het College geeft aan enerzijds begrip op te kunnen brengen voor de gedachte dat het voorgenomen WODC onderzoek, dat hieronder nader wordt toegelicht, een bredere voedingsbodem kan bieden voor nadere besluitvorming, maar zich anderzijds niet aan de indruk kan onttrekken dat ook zonder een dergelijk wetenschappelijk onderzoek de partiële afschaffing al wel beproefd had kunnen worden.

De regering is echter van mening dat het (gedeeltelijk) afschaffen van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid mogelijk een onderdeel kan vormen van de oplossing, maar niet noodzakelijkerwijs op korte termijn. Een aantal specifieke bevoegdheden die op grond van de Overleve-

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ringswet bij de officier van justitie zijn belegd, kunnen naar aanleiding van het arrest van het Hof van 24 november 2020 namelijk niet langer uitgeoefend worden door deze autoriteit.³ Dat probleem kan op verschillende manieren worden opgelost. Beperking van de aanwijzingsbevoegdheid is daar één van. Echter, het afschaffen van de aanwijzingsbevoegdheid is een fundamenteel vraagstuk, waarbij naast de genoemde Wet op de rechterlijke organisatie ook rechtspositionele aspecten en het intern tuchtrecht een rol spelen. Om die reden wordt voorgesteld om een aantal noodzakelijke bevoegdheden, die hieronder nader worden toegelicht, te beleggen bij de rechter-commissaris. Daarnaast is het WODC met spoed verzocht om een onderzoek te verrichten naar een structurele oplossing. Het WODC zal daarbij gevraagd worden om te toetsen of de partiële afschaffing van de aanwijzingsbevoegdheid een mogelijke en haalbare oplossingsrichting is, waarbij tevens het onderscheid tussen de bevoegdheden van de officier van justitie op grond van nationaal recht en het Unierecht aan bod dient te komen.

Het OM maakt in het tweede deel van zijn advies enkele technische opmerkingen bij de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 6, 14, 17 en 21. Deze opmerkingen worden behandeld bij de artikelsgewijze toelichting.

Raad voor de rechtspraak

In de artikelsgewijze toelichting ingegaan op de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak, die betrekking hebben op het voorgestelde artikelen 6a, evenals artikel 13.

Wat de opmerking naar aanleiding van de uitspraak van het Hof in de bovengenoemde zaak C-510/19 betreft, delen wij niet het beeld dat de uitspraak dwingt tot een integrale herziening en het overhevelen van *alle* bevoegdheden van de OvJ aan de rechter-commissaris dan wel de Internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam (hierna: IRK). Het arrest van het Hof laat namelijk gezien de rol van de officier van justitie in de overleveringsprocedure en zijn algemene rol in de rechtsbedeling nog een zekere ruimte heeft voor zelfstandige taaktoedeling, bijvoorbeeld ten aanzien van de feitelijke overlevering en het opvragen van aanvullende gegevens. Het Hof overweegt namelijk dat de aan het kaderbesluit EAB ten grondslag liggende beginsel dat voor beslissingen betreffende EAB's alle waarborgen gelden die eigen zijn aan dit soort beslissingen, waaronder de waarborgen die voortvloeien uit de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen als bedoeld in artikel 1, derde lid, van het kaderbesluit. Dit impliceert, aldus het Hof, dat niet alleen de beslissing betreffende de uitvaardiging van een EAB, maar ook de beslissing betreffende de uitvoering van een dergelijk bevel wordt genomen door een rechterlijke autoriteit die voldoet aan de eisen die inherent zijn aan een effectieve rechterlijke bescherming – waaronder de waarborg van onafhankelijkheid – zodat de gehele procedure van overlevering tussen lidstaten waarin dit kaderbesluit voorziet, onder rechterlijk toezicht wordt uitgevoerd (overweging 49).

Vooropgesteld staat dat de IRK de rechterlijke autoriteit is die primair beslist over de tenuitvoerlegging van een EAB (artikel 28 van de Overleveringswet). Een aantal aanvullende bevoegdheden zijn daarbij toegekend

³ Voor wat betreft de gevolgen voor lopende verzoeken om aanvullende toestemming voor het uitbreiden van een reeds uitgebreid EAB en voor doorlevering, evenals lopende verkorte procedures, heeft het OM laten weten uitvoering te geven aan de in de Overleveringswet aan de officier van justitie toegekende bevoegdheden, totdat de Overleveringswet daaromtrent wordt aangepast.

aan de officier van justitie. Het Hof wijst er in haar uitspraak op dat de tenuitvoerlegging van een EAB – net zo goed als de uitvaardiging ervan – de vrijheid van de betrokken persoon kan aantasten, aangezien die tenuitvoerlegging ertoe zal leiden dat de gezochte persoon wordt aangehouden en overgeleverd aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om strafrechtelijk te kunnen worden vervolgd (overweging 51). Het Hof geeft aan dat de beslissing met betrekking tot aanvullende toestemming de vrijheid van de betrokkene kan aantasten, aangezien zij een ander strafbaar feit betreft dan het feit dat die overlevering heeft gerechtvaardigd en tot een veroordeling van de betrokkene tot een langere vrijheidsstraf kan leiden (overweging 62).

De regering heeft bij het maken van de afweging welke bevoegdheden bij de officier van justitie belegd kunnen blijven, en welke noodzakelijkerwijs moeten worden belegd bij de rechter-commissaris, aansluiting gezocht bij dit criterium in relatie tot het aantasten van de vrijheid van de opgeëiste persoon, met het gelijktijdige verzoek aan het WODC om een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden voor een structurele oplossing. De vrijheid van de opgeëiste persoon kan worden aangetast bij het verlenen van aanvullende toestemming voor het uitbreiden van een reeds uitgevoerd EAB, zoals het Hof in de hierboven aangehaalde overweging uiteenzet, maar kan volgens de regering ook worden aangetast bij aanvullende toestemming voor doorlevering naar een andere lidstaat en in het kader van de verkorte procedure. In het geval van een aanvullende toestemming van de uitvoerende rechterlijke autoriteit voor doorlevering door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, kan een opgeëiste persoon immers na zijn overlevering verder worden geleverd aan een andere lidstaat, ten behoeve van de uitvoering van een ander EAB dat door een andere lidstaat is uitgevaardigd voor dezelfde persoon.⁴ Het zijn deze bevoegdheden die in het licht van het arrest in het vervolg door de rechter-commissaris zullen moeten worden uitgeoefend.

De vrijheid van de opgeëiste persoon komt echter niet in het gedrang wanneer de officier van justitie andere van de reeds bij hem of haar belegde bevoegdheden uitoefent, zoals het opvragen van aanvullende informatie (artikel 20, vierde lid, van de Overleveringswet). Ook het aanstonds weigeren van een verzoek tot overlevering (artikel 23, eerste lid, van de Overleveringswet), wanneer direct bij eerste bestudering van een EAB blijkt dat overlevering niet kan worden toegestaan, ziet niet op de aantasting van de vrijheid van de opgeëiste persoon. Om die reden is de regering, anders dan de Raad voor de rechtspraak, van mening dat deze bevoegdheid bij de officier van justitie belegd kan blijven. Het ontvangen van adviezen ten aanzien van de overname van straf (voorgesteld artikel 6a, zesde lid, van de Overleveringswet) is ook niet noodzakelijkerwijs exclusief voorbehouden aan de rechtbank. Ook is de regering niet van mening dat op dit moment wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de toegekende bevoegdheden omtrent het bepalen van voorrang in het geval van samenloop van meerdere EAB's (artikel 26, derde lid, in samenhang met artikel 28, vierde lid, van de Overleveringswet), omtrent uitstel van de feitelijke overlevering (artikel 35, derde lid, van de Overleveringswet) en omtrent de voorwaardelijke terbeschikkingstelling (artikel 36 van de Overleveringswet). Voor deze aanvullende bevoegdheden geldt dat, omdat de IRK primair beslist over de tenuitvoerlegging van een EAB, de regering van mening is dat het van belang is om de resultaten van het WODC onderzoek af te wachten, alvorens grootschalige wijzigingen door te voeren in de Overleveringswet en de daarop gebaseerde praktijk. Met het oog op het verkennen van de mogelijkheden voor een structurele oplossing, is nu enkel gekozen om de meest noodzakelijke bevoegdheden

⁴ Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (2017/C 335/01), p. 38.

te beleggen bij de rechter-commissaris. Ook voor wat betreft de (verlengde) inverzekeringstelling door de officier van justitie, is de regering van mening dat het arrest van 24 november 2020 niet tot onmiddellijke wetwijziging dwingt. Immers, de rechtbank heeft binnen de huidige systematiek op grond van artikel 21, negende lid, van de Overleveringswet, op elk moment de mogelijkheid om ambtshalve, op vordering van de officier van justitie, of op verzoek van de betrokkene of diens raadsman, om de (verlengde) inverzekeringstelling te toetsen en waar nodig, op te heffen. Zodoende is verzekerd dat de beperking van het grondrecht op de persoonlijke vrijheid ten allen tijde voor rechterlijke toetsing vatbaar is.

Ook ten aanzien van de keuze voor de rechter-commissaris zijn wij van mening dat Nederland in het kader van procedurele autonomie ruimte heeft om te kiezen bij welke rechterlijke autoriteit bepaalde taken worden belegd. De uitspraak van het Hof, waarin uitleg wordt gegeven aan het in het advies van de Raad voor de rechtspraak aangehaalde artikel 27, derde lid, onder g, van het Kaderbesluit EAB, verplicht niet tot het beleggen van de genoemde taken bij de rechtbank (zie overweging 64). Het Hof geeft in overweging 64 namelijk aan dat, los van de vraag of de rechterlijke autoriteit die de in artikel 27, vierde lid, van het kaderbesluit EAB bedoelde toestemming dezelfde moet zijn als die welke het EAB in kwestie heeft uitgevoerd, die toestemming hoe dan ook niet kan worden verleend door een autoriteit die in het kader van de uitoefening van haar beslissingsbevoegdheid een individuele instructie kan ontvangen van de uitvoerende macht en bijgevolg niet voldoet aan de noodzakelijke voorwaarden om te worden aangemerkt als een «uitvoerende rechterlijke autoriteit» in de zin van artikel 6, tweede lid, van het kaderbesluit. Gezien de congruentie met de spoedwetgeving uit 2019 naar aanleiding van de hierboven aangehaalde uitspraak in de reeds aangehaalde gevoegde zaken OG en PI, waar de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een EAB belegd werd bij de rechter-commissaris, en niet bij de rechtbank, is de inzet van de regering om de genoemde bevoegdheden toe te kennen aan de rechter-commissaris. Zoals reeds uiteengezet is de primaire bevoegdheid om te beslissen de tenuitvoerlegging van een EAB, voorbehouden aan de IRK. De regering vindt het daarbij wenselijk om de aanvullende bevoegdheden, die niet langer uitgeoefend kunnen worden door de officier van justitie, te beleggen bij de rechter-commissaris in plaats van bij de rechtbank. De regering ziet daarbij geen reden om te vrezen voor een gebrek aan rechtseenheid. Ten eerste zal het onderbrengen van de bevoegdheden van de rechter-commissaris ten aanzien van de verkorte procedure volgens de regering niet tot een groot risico leiden van uiteenlopende rechtspraak, omdat de rechter-commissaris slechts een beperkte inhoudelijke toetsing van het EAB moet verrichten in het kader van artikel 40, tweede lid, van de Overleveringswet. Ook aanvullende toestemming voor het uitbreiden van een reeds uitgevoerd EAB, dan wel voor doorlevering aan een andere lidstaat, is, mede gezien de relatief kleine aantallen die hieronder nader worden gespecificeerd, niet de hoofdzaak van de op het kaderbesluit EAB gebaseerde overleveringspraktijk. Bovendien is de regering van mening dat voor het verzekeren van rechtseenheid tussen de IRK en de rechter-commissaris, de mogelijkheden tot interne communicatie binnen de organisatie van de rechtbank Amsterdam een voldoende vangnet vormt.

Uitvoeringsconsequenties

Met de uitvoering van de voorgestelde artikelen 6 en 6a van de Overleveringswet is er naar schatting op jaarbasis sprake van ongeveer 20 tot 50 zaken (het OM verwacht zo'n 30 stuks) waarbij een EAB is uitvaardigd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een straf waarbij sprake is van een Nederlander of daarmee gelijk te stellen vreemdeling.

De minimale straf die daarbij nog ten uitvoer moet worden gelegd, bedraagt in beginsel zes maanden. Zoals in onderstaande artikelsgewijze toelichting nader is toegelicht, kan het overnemen van een buitenlandse straf namelijk worden geweigerd indien het strafrestant minder is dan zes maanden. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) schat in dat de werklasterhoging gering is. Het OM geeft aan dat als gevolg van het voorgestelde artikel 6a, alle executie-EAB's met betrekking tot eigen onderdanen aan de rechtbank aangeboden worden, waar tot op heden deze EAB's rauwelijks door het OM werden afgewezen. Dit vergt meer capaciteit over de gehele linie (bij de administratie, secretarissen, officieren van justitie en het rechter-commissariaat). Daarnaast geeft het OM in relatie tot het voorgestelde artikel 6a, zesde lid, aan dat het de verwachting is dat de rechtbank het OM zal opdragen om de Minister om advies te vragen. Het OM geeft ook aan dat door het vervallen van de eis van een «vergunning voor onbepaalde tijd» ten aanzien van derdelanders, meer vreemdelingen in aanmerking zullen komen voor gelijkstelling met Nederlanders wat, aldus het OM, gevolgen zal hebben voor het aantal vreemdelingen dat onder de werking van het voorgestelde artikel 6a zullen vallen en dat meer vreemdelingen recht hebben op een terugkeergarantie (artikel 6, eerste lid, van de Overleveringswet). De regering is echter niet van mening dat sprake is van een drastische uitbreiding die tot vergaande consequenties in de uitvoering aanleiding geeft. Hier wordt nader op ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

Door de voorgestelde wijziging ten aanzien van de aanvullende toestemming en de verkorte procedure, neemt de rechter-commissaris de taak van de officier van justitie over om in te stemmen met een uitbreiding van de feiten die zijn opgenomen in een reeds uitgevoerd EAB en met doorlevering aan een andere lidstaat van de EU. Ook moet een verklaring dat de opgeëiste persoon instemt de onmiddellijke overlevering worden afgelegd ten overstaan van de rechter-commissaris, in plaats van de officier van justitie. Het verlenen van aanvullende toestemming voor de uitbreiding van een EAB, komt ongeveer 25 tot 30 keer per jaar voor, voor wat betreft aanvullende toestemming voor doorlevering 3 tot 5 keer per jaar.

Het OM geeft in relatie tot de bevoegdheid tot het verlenen van deze aanvullende toestemming aan dat dit extra handelingen zal opleveren, zoals het instellen van een vordering bij de rechter-commissaris tot het verlenen van de aanvullende toestemming. Met betrekking tot de verkorte procedure, geeft het OM aan dat veelal maatwerk nodig zal zijn ten behoeve van het sturen van een zogeheten afloopbericht aan de uitvaardigende autoriteit, waarbij de benodigde gegevens moeten worden ontleend aan de documenten van de rechter-commissaris die beslist tot de verkorte procedure na instemming van de opgeëiste persoon (al dan niet met behoud van specialiteit).⁵ De officier van justitie blijft verantwoordelijk voor de feitelijke gang van zaken rondom de verkorte procedure ter overlevering van de opgeëiste persoon. Ook verwacht het OM extra werkzaamheden ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen in artikel 27, derde lid (ambtshalve beslissing van de rechtbank tot verlenging van de vrijheidsbeneming) en vierde lid (detentietitel na een weigering als bedoeld in het voorgestelde artikel 6a van de Overleveringswet). Hier wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de voorgestelde wijziging van artikel 27, derde lid, al onderdeel is van het oorspronkelijke voorstel van wet (onderdeel G, tweede subonderdeel). Ten aanzien van het vierde lid

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 535, zie onderdeel N en memorie van toelichting, artikelen 39, 40 en 43 bij het voorstel van wet Herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (wijziging van de Overleveringswet).

geeft het OM aan dat er veel werk zal bijkomen om te garanderen dat de tenuitvoerlegging van de straf daadwerkelijk zal plaatsvinden en de communicatie daaromtrent. Voor wat betreft de voorgestelde wijziging in artikel 36, ten gevolge waarvan een voorlopige terbeschikkingstelling tevens mogelijk wordt een executie-EAB, verwacht het OM vaker te zullen communiceren met de uitvaardigde autoriteit omtrent zaken in relatie tot de voorlopige terbeschikkingstelling.

Financiële consequenties

De nota van wijziging zal nieuwe werkzaamheden voor de rechterlijke macht meebrengen. Bepaalde taken in het kader van het geven van aanvullende toestemming voor doorlevering en voor de uitbreiding van een EAB, evenals in het kader van de verkorte procedure, worden belegd bij de rechter-commissaris, in plaats van bij de officier van justitie. De werklastgevolgen zijn door de Raad voor de rechtspraak ingeschat op € 150.000, uitgaande van dat jaarlijks ongeveer 3 tot 5 keer aanvullende toestemming voor doorlevering wordt gevraagd, 25 tot 30 keer aanvullende toestemming voor de uitbreiding van het EAB en naar schatting ongeveer 400 keer per jaar de verkorte procedure (en het horen van de opgeëiste persoon in dat kader). Deze kosten zullen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden gefinancierd. Ook voor wat betreft de door de Raad voor de rechtspraak genoemde IT-gevolgen, is dekking voorzien.

Artikelsgewijs

A

Het bestaande artikel 6 van de Overleveringswet betreft de weigeringsgrond voor overlevering van eigen onderdanen en daarmee gelijk te stellen vreemdelingen en geeft uitvoering aan de artikelen 4, zesde lid, en 5, derde lid, van het kaderbesluit EAB. De voorgestelde wijzigingen in artikel 6 en het voorgestelde artikel 6a zijn het gevolg van de arresten van 6 oktober 2009 in de zaak C-123/08 Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, van 29 juni 2017 in de zaak C-579/15 Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503 (hierna: Poplawski I) en van 25 juni 2019 in de zaak C-573/17 Poplawski, ECLI:EU:2019:530 (hierna: Poplawski II). Voor de volledigheid wordt hierbij opgemerkt dat geen wijzigingen worden doorgevoerd in artikel 6, eerste lid, van de Overleveringswet, waardoor de daarin opgenomen eis inzake de terugkeergarantie bij een vervolgingsoverlevering van een Nederlander of daarmee gelijk te stellen vreemdeling onverkort blijft gelden.

Gelijkstelling van vreemdelingen met Nederlanders

Het betreft in de eerste plaats de wijziging met betrekking tot de gelijkstelling van vreemdelingen met Nederlanders. In het arrest Wolzenburg heeft het Hof, voor zover hier van belang, uitgesproken dat in het geval van een Unieburger de uitvoerende lidstaat bij de toepassing van de in artikel 4, zesde lid, van het kaderbesluit EAB voorziene weigeringsgrond, niet naast een eis met betrekking tot de duur van het verblijf in die staat aanvullende administratieve eisen kan stellen, zoals het beschikken over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De Overleveringswet stelt in artikel 6, vijfde lid, deze eis. In het kort daarvoor gewezen arrest van 17 juli 2008 in de zaak C-66/08 Kozłowski, ECLI:EU:C:2008:437, had het Hof al vastgesteld dat een opgeëiste persoon «ingezetene» is van de uitvoerende lidstaat wanneer hij zijn werkelijke verblijfplaats aldaar heeft, en er «verblijft» wanneer hij, op grond van een duurzaam verblijf in deze lidstaat gedurende een bepaalde periode, een band met deze staat heeft opgebouwd die vergelijkbaar is met die van een

ingezetene. Het Hof noemde in dit verband een rechtmatig verblijf van vijf jaren om te kunnen spreken van een duurzaam verblijf. Voor de beoordeling of er een band bestaat volstaat een globale beoordeling van verschillende objectieve elementen die de situatie van de opgeëiste persoon kenmerken, waaronder met name de duur, de aard en de voorwaarden van het verblijf van de gezochte persoon, alsook de familiale en economische bindingen die deze persoon met de uitvoerende lidstaat heeft. De IRK heeft na dit arrest voor EU-onderdanen een termijn van vijf jaren ononderbroken rechtmatig verblijf aangehouden. In de praktijk blijkt dat voor het aantonen van dat verblijf door opgeëiste personen vele wegen worden bewandeld. De termijn van vijf jaar ononderbroken verblijf kan bij onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie worden vastgesteld aan de hand van de inschrijving in de basisregistratie personen of, in voorkomend geval, aan het bezit van een verblijfsvergunning. Derdelanders zullen altijd in het bezit van een geldige verblijfsvergunning dienen te zijn als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000. Het OM heeft in dit verband de vraag gesteld of het klopt dat sprake is van een drastische uitbreiding van de categorie vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor gelijkstelling met Nederlanders. Er is echter geen sprake van een drastische uitbreiding. Het huidige artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet stelt de eis dat een vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van de Overleveringswet blijkt dat het vijfde lid van artikel 6 voortvloeit uit het in Nederland sinds de invoering in 1988 van uitlevering van Nederlanders, gevoerde beleid, waarbij bepaalde legaal verblijvende vreemdelingen worden gelijkgesteld met Nederlanders.⁶ Voor die gelijkstelling dient de vreemdeling, aldus de memorie van toelichting, onder andere in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in de artikelen 21 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit correspondeert met artikel 8, onder b en d, van de Vreemdelingenwet 2000 – en niet enkel met het door het OM in zijn advies aangehaalde artikel 8, onder b, van deze wet. Wel is het zo dat het opnemen van de eis van ten minste vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, een uitbreiding betreft ten aanzien van het verblijf voor *bepaalde* tijd (artikel 8, onder a en c, van de Vreemdelingenwet 2000). Echter, de voorwaarde dat een vreemdeling naar verwachting niet zijn verblijfsrecht zal verliezen naar aanleiding van een hem na overlevering opgelegde straf of maatregel, dan wel een reeds opgelegde straf of maatregel, blijft onverkort gelden. Of een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken is afhankelijk van de duur van het verblijf in Nederland. Naar verwachting zal dit bij bezitters van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd vaker aan de orde kunnen zijn. Bovendien geldt als criterium voor gelijkstelling voor alle vreemdelingen de materiële eis van vijf jaren ononderbroken rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. Voor de voorgestelde wijziging is aansluiting gezocht bij in 2014 doorgevoerde wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland.⁷ Sindsdien wordt in artikel 7, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft, gelijkgesteld met een Nederlander. Uit artikel 86b van het Wetboek van Strafrecht volgt dat onder het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats wordt verstaan het rechtmatig verblijven in Nederland gedurende een onafgebroken

⁶ Kamerstukken II, 2002–2003, 29 042, nr. 3.

⁷ Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken).

periode van ten minste vijf jaar. Uit de memorie van toelichting blijkt dat derdelanders steeds in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen a tot en met e of l van de Vreemdelingenwet 2000. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel herziening regeling extraterritoriale rechtsmacht is destijds aangegeven dat «... bij feiten die in het buitenland zijn begaan zoveel mogelijk wordt gestreefd naar de vervolging en berechting in het land waar die feiten zijn begaan. Voorts kunnen wij bevestigen dat bij de uit- of overlevering van Nederlanders met het oog op de verwezenlijking van resocialisatie-doeleinden de voorwaarde wordt gesteld dat de tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland mag plaatsvinden. Consequentie van de voorgestelde gelijkstelling is inderdaad, zo beantwoorden wij een hierop betrekking vraag van deze leden, dat de hier bedoelde Nederlandse ingezetene bij de uitlevering of overlevering eveneens aanspraak kan maken op de voorwaarde dat zij hun straf in Nederland mogen ondergaan. Op dit punt wijzigt dit wetsvoorstel overleverings- en uitleveringsrecht dat vreemdelingen die gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven – en hun verblijfsstatus niet zullen verliezen ten gevolge van de buitenlandse veroordeling – na berechting hun straf in Nederland mogen uitzitten.»⁸

Eenzelfde criterium wordt nu tevens vastgelegd middels de voorgestelde wijziging van artikel 6, derde lid en het voorgestelde artikel 6a, negende lid, van de Overleveringswet.

Voor wat betreft de vaststelling van de termijn van vijf jaar ononderbroken verblijf bij onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie aan de hand van de inschrijving in de basisregistratie personen, wordt opgemerkt dat niet alle EU-onderdanen zich blijken in te schrijven, ondanks het feit dat ook EU-burgers die langer dan vier maanden in Nederland willen verblijven, zich dienen in te schrijven. In de gevallen waarin men niet is ingeschreven, produceren opgeëiste personen talloze stukken, waaronder jaaropgaven van inkomen, huurcontracten, rekeningen van energieleveranciers, om daarmee hun verblijfsduur aan te tonen. Probleem hierbij is dat «bewijsstukken» niet altijd worden aangeleverd in de Nederlandse taal en bovendien vaak op een laat tijdstip, namelijk pas tijdens het verhoor ter zitting, zodat de IRK pas dan daarmee wordt geconfronteerd. Een en ander is voor de IRK aanleiding geweest om in zijn uitspraak van 17 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5992, te oordelen dat stukken die ter onderbouwing dienen van het door de opgeëiste persoon gestelde ononderbroken rechtmatig verblijf in Nederland voorafgaand aan de zitting moeten worden overgelegd. Verder heeft de IRK geoordeeld dat het tijdig en gedocumenteerd aantonen van de ononderbroken duur en de rechtmatigheid van het verblijf van de opgeëiste persoon, de verantwoordelijkheid van de verdediging is en dat de rechtbank er zeer veel waarde aan hecht dat de stukken overzichtelijk geordend en op chronologische volgorde worden overgelegd. Desondanks komt het nog steeds regelmatig voor dat namens de opgeëiste persoon ter zitting om aanhouding van het verhoor wordt verzocht teneinde hem in de gelegenheid te stellen nadere gegevens met betrekking tot zijn verblijfsduur te verzamelen. De regering wenst de met zijn uitspraak beoogde werkwijze van de IRK kracht bij te zetten door in de wet vast te leggen dat de opgeëiste persoon tijdens het verhoor door de rechtbank en dus ter zitting de duur van zijn rechtmatige verblijf en zijn band met Nederland moet aantonen en daarbij eventuele bewijsstukken tijdig voorafgaand aan het verhoor moet overleggen. Zij trekt daarbij een parallel met het bepaalde in artikel 26, vierde lid, van de Overleveringswet

⁸ Kamerstukken II, 33 572, 2012–2013, nr. 6.

waarin is vastgelegd dat een beweerdelijke onschuld tijdens het verhoor van de rechtbank dient te worden aangetoond. Deze aanscherping bevordert een efficiënte werkwijze van de IRK en daardoor tevens de naleving van de termijnen die gelden voor de behandeling van een EAB als bedoeld in artikel 22 van de Overleveringswet.

Daarnaast vraagt het OM in zijn advies aandacht voor de zinsnede «onmiddellijk voorafgaand aan de dag van zijn voorlopige aanhouding of aanhouding», die niet is terechtgekomen in de consultatieversie. Het OM geeft aan dat deze zinsnede van belang is om te voorkomen dat gezochte personen de vijf jaren rechtmatig verblijf opbouwen wanneer zaken langdurig lopen en aangehouden worden (bijvoorbeeld in verband met prejudiciële procedures bij het Hof). Een aanhouding doet echter in principe geen afbreuk aan de verblijfsrechtelijke status van een opgeëiste persoon. Dientengevolge is de regering van mening dat het moment waarop beoordeeld moet worden of voldaan is aan het criterium van vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf, de dag is dat de IRK uitspraak doet inzake de overlevering (vgl. uitspraak IRK van 5 januari 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BK9117).

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat het voorgestelde negende lid van artikel 6a niet langer de voorwaarde bevat dat de opgeëiste persoon in Nederland kan worden vervolgd voor de feiten die aan het EAB ten grondslag liggen, in geval van een EAB ter fine van strafuitvoering. In geval van een dergelijk EAB is namelijk al sprake van een onherroepelijke veroordeling waardoor strafvervolgning voor datzelfde feit geen alternatief kan zijn.

Artikel 6a van de Overleveringswet

Het voorgestelde artikel 6a vloeit voort uit de arresten in de zaak Poplawski. Poplawski I ziet op de onverenigbaarheid van onderdelen van artikel 6 van de Overleveringswet met artikel 4, zesde lid, van het kaderbesluit EAB. Het Hof komt in dat arrest namelijk tot het oordeel dat artikel 4, zesde lid, van kaderbesluit EAB aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat ter uitvoering van deze bepaling, die – in een geval waarin om de overlevering van een vreemdeling met een vergunning om voor onbepaalde tijd op het grondgebied van deze lidstaat te verblijven, wordt verzocht door een andere lidstaat met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf – een dergelijke overlevering niet toestaat en enkel bepaalt dat de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat aan de rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat moeten laten weten dat zij bereid zijn om de tenuitvoerlegging van het vonnis over te nemen, zonder dat op de datum van weigering van de overlevering de garantie bestaat dat de tenuitvoerlegging daadwerkelijk zal worden overgenomen en zonder dat deze weigering nog ter discussie kan worden gesteld ingeval de overname vervolgens onmogelijk blijkt. Uit dit arrest vloeit voort dat het verplichte karakter van de weigering van overlevering van een onderdaan of een daarmee gelijk te stellen vreemdeling, zoals bepaald in het huidige tweede en vijfde lid van artikel 6 van de Overleveringswet niet langer kan worden gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor het derde lid van dit artikel.

Wat opvalt in deze uitspraak is dat het Hof voorafgaand aan de weigering van de overlevering een garantie eist voor de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat zonder aan te geven hoe deze garantie tot stand dient te komen. Zo refereert het Hof niet aan de procedures ten aanzien van de toezending van een vonnis en certificaat, die zijn vastgelegd in het Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de

toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnisen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU 2008, L 327, hierna: kaderbesluit strafvonnisen) dat is geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (hierna: WETS). Wel stelt het Hof in Poplawski I «dat de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat, wanneer zij weigeren om een EAB ten uitvoer te leggen dat is uitgevaardigd met het oog op de overlevering van een persoon die in de uitvaardigende lidstaat bij een onherroepelijk vonnis is veroordeeld tot een vrijheidsstraf, zelf moeten garanderen dat de aan die persoon opgelegde straf daadwerkelijk ten uitvoer zal worden gelegd» (punt 43). Hieruit leidt de regering af dat de IRK, en niet de officier van justitie of de Minister van Justitie en Veiligheid, deze garantie moet afgeven. Ook in het Handboek inzake de overbrenging van geïnteresseerde personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie (PbEU 2019, C 403/02, § 11.1) geeft de Europese Commissie aan dat een weigering om een EAB uit te voeren overeenkomstig artikel 4, zesde lid, van het kaderbesluit EAB moet worden voorafgegaan door een beoordeling door de uitvoerende rechterlijke autoriteit of het daadwerkelijk mogelijk is om de sanctie ten uitvoer te leggen overeenkomstig het nationale recht tot uitvoering van het kaderbesluit. Wanneer de uitvoerende lidstaat vaststelt dat hij de tenuitvoerlegging zelf niet kan waarborgen, is hij verplicht, ter voorkoming van straffeloosheid, om het EAB uit te voeren en derhalve om de opgeëiste persoon over te leveren aan de uitvaardigende lidstaat.

De regering is op basis van het bovenstaande van oordeel dat in de huidige situatie, waarin een weigering om een EAB uit te voeren weliswaar vergezeld gaat van een bereidheid tot overname van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, maar het daadwerkelijke besluit tot overname pas wordt genomen nadat de overleveringsprocedure bij de IRK is doorlopen, het voorkomen van straffeloosheid onvoldoende is gewaarborgd. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 6a bepaald dat de IRK de overlevering van een eigen onderdaan of een daarmee gelijk te stellen vreemdeling ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een straf kan weigeren indien de IRK van oordeel is dat de straf kan worden overgenomen. De tenuitvoerlegging van de aan de opgeëiste persoon in de uitvaardigende lidstaat opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt dan in principe gestoeld op artikel 4, zesde lid, van het kaderbesluit EAB. In die gevallen wordt het EAB aangemerkt als een uittreksel van een veroordelend vonnis als bedoeld in artikel 6:2:1 van het Wetboek van Strafvordering. Wel is het van belang dat door de officier van justitie na ontvangst van het EAB, het vonnis wordt opgevraagd bij de uitvaardigende justitiële autoriteit. De officier van justitie overlegt daarbij met de uitvaardigende justitiële autoriteit over de mogelijkheid dat Nederland de straf zelf ten uitvoer legt dan wel de mogelijkheid van het intrekken van het EAB en het initiëren van een WETS-procedure. Wanneer het EAB wordt gehandhaafd, wordt de artikel 6a-procedure gevolgd, ongeacht of het vonnis wel of niet wordt overlegd. Indien de rechtbank de tenuitvoerlegging van de straf beveelt, kan nogmaals worden gevraagd om het vonnis, maar het ontvangen daarvan is – zoals reeds aangegeven – voor de tenuitvoerlegging geen voorwaarde. Wanneer de uitvaardigende autoriteit er echter voor kiest om het EAB in te trekken en het vonnis en certificaat toe te sturen met het oog op de tenuitvoerlegging conform de reguliere procedure voor het overdragen van de tenuitvoerlegging van een strafvonnis op grond van het kaderbesluit strafvonnisen, is de WETS op een dergelijk verzoek van toepassing, in plaats van artikel 6a van de Overleveringswet.

De regering is, gelet op het grote belang dat wordt gehecht aan resocialisatie, van oordeel dat het kaderbesluit strafvonnissen het leidend kader dient te blijven voor de overdracht van strafvonnissen, en niet het kaderbesluit EAB. Om die reden acht de regering het niet noodzakelijk om alle bepalingen van de WETS van overeenkomstige toepassing te verklaren met het oog op de artikel 6a-procedure, bijvoorbeeld met betrekking tot partiële weigeringen (artikel 2:12, tweede lid, van de WETS) en specialiteitsbescherming (artikel 2:17, van de WETS); bepalingen waarvoor de Raad voor de rechtspraak aandacht heeft gevraagd in zijn advies.

De uitvoerende rechterlijke autoriteit dient op grond van het Poplawski II arrest (punt 99) te beschikken over een marge om te beoordelen of toepassing moet worden gegeven aan de grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB als bedoeld in artikel 4, zesde lid, van het kaderbesluit EAB en moet daarbij rekening kunnen houden met de kans op resocialisatie wanneer de gezochte persoon de straf waartoe hij is veroordeeld, heeft uitgezeten. Om die reden heeft het voorgestelde artikel 6a, eerste lid, en het tweede lid inzake de beoordeling van de toepassing van de gronden als bedoeld in artikel 2:13, eerste lid, onder c tot en met i, en artikel 2:14, eerste lid, van de WETS een facultatief karakter. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak is de formulering van artikel 6a, tweede lid, onder a, enigszins aangepast om het facultatieve karakter beter tot uitdrukking te brengen. Op artikel 6a, tweede lid, onder b en c wordt in het navolgende ingegaan.

Voorgestelde procedure artikel 6a van de Overleveringswet

De procedure verloopt als volgt: de IRK neemt het Europees aanhoudingsbevel ter fine van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in behandeling en toetst alle weigeringsgronden op basis van de Overleveringswet. Als blijkt dat er geen weigeringsgronden uit die wet van toepassing zijn en dat de opgeëiste persoon een Nederlander is of een vreemdeling die in aanmerking komt om met een Nederlander gelijk te worden gesteld, oordeelt de IRK ook over de overname van de tenuitvoerlegging van de straf. Doordat de weigeringsgronden voor een overlevering grotendeels overeenkomen met de weigeringsgronden uit de WETS heeft de IRK deze toets feitelijk al verricht. Wel moet de IRK de aanvullende weigeringsgronden uit de WETS toetsen, die niet overeenkomen met de weigeringsgronden uit de Overleveringswet. Deze gronden, waarnaar in het voorgestelde artikel 6a, tweede lid, wordt verwezen, betreffen het strafrestant van minimaal zes maanden, de dubbele strafbaarheid (ook bij zogeheten lijstfeiten), en maatregelen in de sfeer van de gezondheidszorg die onuitvoerbaar zijn in Nederland.

Een aantal weigeringsgronden uit de WETS zijn niet relevant voor de overname van een straf op grond van een EAB en om die reden niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat ten eerste om de weigeringsgrond zoals opgenomen in artikel 2:13, eerste lid, onder a, van de WETS (het certificaat is niet volledig of vertoont gebreken). Deze weigeringsgrond is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Zoals hierboven reeds aangegeven, is het uitgangspunt voor de overname van de straf in principe het EAB is in plaats van een certificaat. Het ontbreken van een certificaat of vonnis is dan ook, met andere woorden, geen reden om de overname van de tenuitvoerlegging van de straf te weigeren.

Ook is de weigeringsgrond van artikel 2:13, eerste lid, onder b, van de WETS (aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2:3, voor erkenning is niet voldaan) niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 2:3 van

de WETS stelt de voorwaarden voor erkenning van een rechterlijke uitspraak in Nederland. De eerste voorwaarde (de veroordeelde moet zich in de uitvaardigende lidstaat of in Nederland bevinden) komt al aan de orde bij de behandeling van het EAB. De tweede en derde voorwaarde betreffen de instemming van de Minister dan wel van de veroordeelde, die op grond van artikel 2:4 respectievelijk 2:5 van de WETS onder meer niet nodig is als de veroordeelde een Nederlander is en in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. De toets ten aanzien van de gelijkstelling van de vreemdeling met een Nederlander heeft de IRK al uitgevoerd op grond van de Overleveringswet. Indien aan het criterium voor gelijkstelling is voldaan, is de reden voor de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland dat daardoor de resocialisatie van betrokkene in de samenleving waar hij na het ondergaan van de straf terugkeert wordt bevorderd. Een negatieve beslissing over de tenuitvoerlegging in Nederland leidt echter niet tot straffeloosheid, omdat de IRK in dat geval de overlevering niet kan weigeren en de overlevering zal bevelen.

De regering is, anders dan de Raad voor de rechtspraak, niet van mening dat de weigeringsgrond die is inbegrepen in het voorgestelde artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder a, een doublure betreft van het voorgestelde artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder b. Artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder a ziet namelijk op weigeringsgronden, terwijl artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder b de kwalificatie van de feiten naar Nederlands recht betreft. Vaststelling om welk strafbaar feit het gaat naar Nederlands recht is niet alleen van belang voor het al dan niet inroepen van de daaraan gerelateerde weigeringsgrond, maar is tevens van belang voor de toepassing van de bepalingen inzake de aanpassing van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie (artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder c in samenhang met het derde en vierde lid).

Artikel 6a, vijfde lid, bepaalt dat de aanpassing door de IRK van de opgelegde straf er in geen geval toe mag leiden dat de sanctie wordt verzwaaard. Dit ziet *niet* op het feitelijk uiteenlopen van het tijdstip van een vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling tussen lidstaten, waarvoor de voorziening van artikel 6:2:10 van het Wetboek van Strafvordering bestaat.

Voor wat betreft de voorwaardelijke invrijheidsstelling is de IRK enkel bevoegd om de regels omtrent de vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling van de uitvaardigende lidstaat mee te nemen in haar beoordeling of toepassing gegeven kan worden aan de weigeringsgrond inzake het strafrestant. Het kan daarbij gaan om een al toegekende vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling evenals een vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling waarvan betrokkene met een grote mate van waarschijnlijkheid zou hebben geprofiteerd als de straf in de uitvaardigende lidstaat ten uitvoer zou zijn gelegd. De IRK en de officier van justitie zijn daarbij op grond van het voorgestelde artikel 6a, zesde lid, bevoegd om advies te vragen aan de Minister. Hierbij wordt, in reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak, opgemerkt dat deze bevoegdheid niet gebaseerd is op het kaderbesluit EAB en niet exclusief is voorbehouden aan de rechtbank. Het is uitsluitend aan de Minister om op grond van artikel 6:2:10 van het Wetboek van Strafvordering het moment van voorwaardelijke invrijheidsstelling anders te bepalen om te voorkomen dat de veroordeelde op een ander moment voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld als de tenuitvoerlegging niet aan Nederland zou zijn overgedragen. Indien dit advies niet voldoende inzicht verschaft, kan door de IRK met tussenkomst van de officier van justitie, op grond van artikel 20, vierde lid, van de Overleveringswet aanvullende informatie worden opgevraagd bij de uitvaardigende justitiële autoriteit.

Tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf

Artikel 6a, achtste lid, bepaalt dat de Minister er zorg voor moet dragen dat de opgelegde vrijheidsstraf, overeenkomstig de regels van het Nederlands recht en met overeenkomstige toepassing van artikel 2:15, tweede lid en artikel 2:18 van de WETS ten uitvoer wordt gelegd. Dit wil zeggen dat het aan de Minister is om onverwijld, met inachtneming van de uitspraak van de IRK, te beslissen over de tenuitvoerleggingsmodaliteit en over te gaan tot de daadwerkelijke tenuitvoerlegging. Dat de vrijheidsstraf volgens het Nederlandse recht ten uitvoer wordt gelegd, betekent ook dat de Nederlandse regels inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing zijn, zoals hierboven reeds opgemerkt.

B

Artikel 9 van de Overleveringswet geeft uitvoering aan artikel 3, eerste en tweede lid en artikel 4, tweede tot en met vijfde en zevende lid, van het kaderbesluit EAB en ziet op de weigeringsgronden inzake *ne bis in idem* en verjaring. Uit het huidige artikel 9, eerste lid, aanhef, van de Overleveringswet volgt het dwingende karakter van deze weigeringsgrond («wordt niet toegestaan»), terwijl uit artikel 4, tweede tot en met vijfde lid, volgt dat deze weigeringsgronden een facultatief karakter hebben («... kan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren»). Alleen de in artikel 3, eerste en tweede lid, van het kaderbesluit omvatte weigeringsgrond in relatie tot *ne bis in idem* kent een dwingend karakter. Aangezien het doel van het voorstel van wet waarop deze nota van wijziging de noodzakelijke aanvullingen doet, en het belang dat het Hof van Justitie in het genoemde Poplawski I arrest hecht aan de beoordelingsmarge die de uitvoerende rechterlijke autoriteit toekomt in het geval van een facultatieve weigeringsgrond, is de regering van mening dat ook artikel 9 van de Overleveringswet aanpassing behoeft. De voorgestelde wijzigingen in het eerste lid zien daarbij op de implementatie van de in artikel 4, tweede tot en met vijfde en zevende lid van het kaderbesluit en het voorgestelde tweede lid (nieuw) ziet op de implementatie van artikel 3, eerste en tweede lid, van het kaderbesluit.

C

De voorgestelde wijziging betreft een aanvulling om in artikel 12 «ter terechtzitting» consequent te vervangen door «het proces».

D

Da

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt voorgesteld om artikel 13 van de Overleveringswet te wijzigen. Artikel 13 van de Overleveringswet strekt tot implementatie van artikel 4, onder 7, sub a en b, van het kaderbesluit EAB. Deze weigeringsgrond ziet op de situatie waarin het feit geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat is gepleegd (sub a) of wanneer sprake is van een feit dat buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en buiten dat van de uitvoerende lidstaat is gepleegd, en waarvoor naar het recht van de uitvoerende lidstaat geen vervolging zou kunnen worden ingesteld (sub b). De reden voor de voorgestelde wijziging is dat deze weigeringsgrond zoals opgenomen in artikel 4, onder 7, sub a en b, van het kaderbesluit EAB, een facultatief karakter kent, terwijl de Overleveringswet in artikel 13, eerste lid, een dwingend karakter toekent aan deze weigeringsgrond. Door de voorgestelde aanpassing in het eerste lid, waarmee de

weigeringsgrond een facultatief karakter krijgt dat ter beoordeling staat van de IRK, komt tevens de noodzaak voor het tweede lid te vervallen.

Db

Op 24 november 2020 heeft het Hof arrest gewezen in de zaak C-510/19, Openbaar Ministerie tegen AZ, ECLI:EU:C:2020:953, waarin prejudiciële vragen van het Hof van Beroep te Brussel zijn beantwoord. De prejudiciële vragen hadden betrekking op de uitleg van de artikelen 6, tweede lid, en 27, derde lid, onder g en vierde lid, van het kaderbesluit EAB. De Belgische rechter wenste in essentie te vernemen of het Nederlandse openbaar ministerie kan worden beschouwd als een «uitvoerende rechterlijke autoriteit» die instemt met de uitbreiding van de strafbare feiten die zijn opgenomen in een eerder, reeds uitgevoerd EAB. Het Hof legt in zijn uitspraak het begrip «uitvoerende rechterlijke autoriteit» in de zin van artikel 6, tweede lid, en artikel 27, derde lid, onder g, en vierde lid, van het kaderbesluit uit dat «*de officier van justitie van een lidstaat die weliswaar aan de rechtsbedeling deelneemt maar in het kader van de uitoefening van zijn beslissingsmacht individuele instructies kan ontvangen van de uitvoerende macht, geen «uitvoerende rechterlijke autoriteit» in de zin van deze bepalingen is.* In artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie is de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid vastgelegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. In artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie is de bevoegdheid om in een concreet geval een aanwijzing te geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten verder uitgewerkt. Het bestaan van die bevoegdheid is voor het Hof voldoende reden om leden van het openbaar ministerie uit te sluiten van het begrip uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van de artikelen 6, tweede lid en 27, derde lid, onder g, en vierde lid, van het kaderbesluit EAB (punt 64 en 67). De mogelijkheid om in kort geding op te komen tegen de verleende aanvullende toestemming, maakt daarbij geen wezenlijk verschil omdat uit het bestaan van dit rechtsmiddel de officier van justitie niet beschermt tegen de mogelijkheid van een individuele instructie (punt 69).

Op 27 mei 2019 kwam het Hof al tot een vergelijkbare conclusie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457, ten aanzien van de officier van justitie als *uitvaardigende* rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, eerste lid, van het kaderbesluit. In de spoedwet naar aanleiding van deze uitspraak is gekozen voor de oplossing om de bevoegdheid tot uitvaardigen van een EAB te beleggen bij de rechter-commissaris, in plaats van de officier van justitie.⁹ Ook nu ligt de keuze voor de rechter-commissaris voor de hand, omdat die als rechter voldoet aan de eisen die het Hof stelt aan de onafhankelijkheid van de uitvoerende rechterlijke autoriteit. Het OM heeft bij de spoedwet in 2019 aangegeven de wijziging om de bevoegdheid tot het uitvaardigen van EAB's te beleggen bij de rechter-commissaris in plaats van de officier van justitie, te zien als een tijdelijke oplossing. Een duurzame oplossing zou volgens het OM mogelijk liggen in het wijzigen van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie. De regering heeft destijds aangegeven dat een dergelijke reflectie alleen aan de orde is, als het Hof in de toekomst ook in het kader van andere instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking de onafhankelijkheid van de officier van justitie ter discussie zou stellen. Hoewel de uitspraak van het Hof van 24 november 2020 niet ziet op een ander instrument, maar wel opnieuw gevolgen heeft voor de Overleveringswet en de overleveringspraktijk, heb

⁹ Zie de Wet van 10 juli 2019 tot wijziging van de Overleveringswet in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, Stb. 2019, 259 (Kamerstukken 35 224).

ik het WODC verzocht een onderzoek te verrichten naar de rol en positie van het OM in het Europees strafrecht.

Er is echter op korte termijn een oplossing nodig voor de ontstane situatie waarbij de officier van justitie op grond van de Overleveringswet is aangewezen als bevoegde autoriteit voor het geven van aanvullende toestemming voor het uitbreiden van een reeds uitgevoerd EAB, maar niet langer voldoet aan de criteria van het Hof om deze bevoegdheid te mogen uitoefenen. Om die reden behoeft artikel 14, eerste lid, onder f van de Overleveringswet, waarin is bepaald dat de officier van justitie deze aanvullende toestemming kan geven, aanpassing. De voorgestelde wijziging van artikel 14, eerste lid, onder f, houdt ten eerste in dat de rechter-commissaris van de rechtbank Amsterdam in het vervolg aanvullende toestemming zal geven voor de vervolging van een reeds overgeleverde persoon voor feiten die zijn begaan vóór die overlevering. Gelet op de onderlinge samenhang van de bevoegdheden in het kaderbesluit en de Overleveringswet is het noodzakelijk de bevoegdheid tot het geven van toestemming met doorlevering aan een andere lidstaat aan te passen. In artikel 14, tweede lid, onder c, wordt daarom de rechter-commissaris, en niet langer de officier van justitie, aangewezen als autoriteit die instemt met doorlevering aan een andere lidstaat van de EU.

Voor het verlenen van aanvullende toestemming dient er een verzoek van een uitvaardigende justitiële autoriteit te zijn die dezelfde informatie bevat als een normaal EAB en volgens dezelfde regels als bij een EAB wordt vertaald (conform artikel 27, vierde lid, in samenhang met artikel 8, eerste en tweede lid van het kaderbesluit EAB). Op basis van dit verzoek vordert de officier van justitie uiterlijk op de derde dag na ontvangst hiervan, schriftelijk dat de rechter-commissaris het verzoek in behandeling zal nemen. Op basis van dit verzoek beoordeelt de rechter-commissaris of de bedoelde toestemming ten aanzien van feiten waarvoor krachtens de Overleveringswet overlevering had kunnen worden toegestaan, kan worden gegeven. Voor het verlenen van de aanvullende toestemming gelden dezelfde criteria als voor de overlevering zelf.

Ingevolge de artikelen 27, vierde lid en 28, derde lid, onder c, van het kaderbesluit EAB, wordt de beslissing over de aanvullende toestemming uiterlijk 30 dagen na ontvangst van het verzoek genomen. Omdat dit verzoek binnenkomt bij de officier van justitie, die vervolgens uiterlijk op de derde dag na ontvangst een schriftelijke vordering instelt om dit verzoek in behandeling te nemen, is het nodig dat de rechter-commissaris uiterlijk binnen zevenentwintig dagen beslist op de vordering van de officier van justitie. De beslissing van de rechter-commissaris wordt door de officier van justitie ter kennis gebracht aan de uitvaardigende justitiële autoriteit.

Dc

Met het oog op het WODC onderzoek waarin de mogelijkheden voor een structurele oplossing worden onderzocht, heeft de regering, zoals reeds toegelicht, ervoor gekozen om op dit moment enkel de noodzakelijke bepalingen van de Overleveringswet te wijzigen. Naast de hierboven omschreven wijzigingen van artikel 14 van de Overleveringswet, betreft dit ook de rol die de officier van justitie heeft in het kader van de verkorte procedure, waarbij de opgeëiste persoon instemt met de overlevering. De verkorte procedure, en de daarmee samenhangende bepalingen zoals genoemd in het voorgestelde onderdeel Dc, wordt nader toegelicht in onderdeel G.

E

Het OM heeft er in de voorbereidingsfase aandacht voor gevraagd dat het moment waarop de overlevering door de IRK wordt geweigerd, momenteel het moment is waarop de opgeëiste persoon die zich in overleveringsdetentie bevindt en wiens overlevering is geweigerd in vrijheid wordt gesteld. Om een effectieve tenuitvoerlegging en het belang van het voorkomen van straffeloosheid te borgen, wordt in het voorgestelde artikel 27, vierde lid, van de Overleveringswet voorzien in een noodzakelijke titel om de opgeëiste persoon die zich in overleveringsdetentie bevindt en wiens overlevering op basis van het voorgestelde artikel 6a, eerste lid, wordt geweigerd met het oog op de tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland, in detentie te kunnen houden tot aan het moment van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze straf. Daarbij zal in de praktijk veelal aansluiting gevonden kunnen worden bij hetgeen is geregeld in artikel 6:2:2 van het Wetboek van Strafvordering.

F

Artikel 36, eerste lid, van de Overleveringswet strekt tot implementatie van artikel 24, eerste lid, van het kaderbesluit EAB en betreft de uitgestelde overlevering. Artikel 24, eerste lid, van het kaderbesluit betreft een facultatieve bepaling. Met de voorgestelde wijziging wordt om die reden de imperatieve bepaling van artikel 36, eerste lid, omgezet in een facultatieve bepaling. Deze wijziging strekt dus tot de correcte implementatie van het kaderbesluit EAB. Deze wijziging heeft als gevolg dat de feitelijke overlevering niet langer moet worden uitgesteld, maar een afweging kan worden gemaakt inzake de noodzakelijkheid en wenselijkheid van een dergelijk uitstel. In gevallen waar de belangen van de uitvaardigende lidstaat bijvoorbeeld aanzienlijk groter zijn dan die van Nederland, kan gekozen worden om de feitelijke overlevering niet uit te stellen.

In het tweede lid van artikel 36 is geregeld dat de Minister kan beslissen om de gezochte persoon tijdelijk over te leveren aan de uitvaardigende lidstaat, onder voorwaarden, in plaats van uitstel van de feitelijke overlevering. Uit artikel 24 van het kaderbesluit EAB en het Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (2017/C 335/01) volgt dat voorwaardelijke overlevering aan de uitvaardigende lidstaat mogelijk is om de betrokkene aldaar te vervolgen of om een straf ten uitvoer te leggen waartoe de betrokkene reeds is veroordeeld. Artikel 36, tweede lid, van de Overleveringswet wordt om die reden aangevuld zodat de voorwaardelijke terbeschikkingstelling van de betrokkene ook mogelijk wordt om een reeds opgelegde straf ten uitvoer te leggen in de uitvaardigende lidstaat.

In het voorgestelde derde lid, onderdeel a, van artikel 36 wordt «aansluitend» geschrapd. In dit onderdeel is het recht opgenomen van de opgeëiste persoon om bij de voortzetting van de strafvervolgning in Nederland aanwezig te zijn, bijvoorbeeld in geval van hoger beroep. Echter, er moet rekening worden gehouden met de in de praktijk soms voorkomende omstandigheid dat de aanwezigheid van de opgeëiste persoon in de lidstaat waaraan hij in eerste instantie voorlopig ter beschikking is gesteld nog steeds nodig is, bijvoorbeeld omdat de berechting nog niet is afgerond. Een tweede voorlopige terbeschikkingstelling moet dan kunnen plaatsvinden.

G

Zoals hierboven reeds vermeld, heeft ook artikel 39 van de Overleveringswet aanpassing in verband met de uitspraak van het Hof in de zaak C-510/19, Openbaar Ministerie tegen AZ. In artikel 39, eerste lid, is geregeld dat een opgeëiste persoon uiterlijk op de dag voorafgaande aan zijn verhoor door de rechtbank kan instemmen met zijn onmiddellijke overlevering. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 39, tweede lid, wordt geregeld dat deze verklaring tijdens de eerste drie dagen van de inverzekeringstelling kan worden afgelegd voor elke rechter-commissaris in Nederland, in plaats van bij elke officier van justitie. Naast de aanpassing van artikel 39, worden de daarmee samenhangende bepalingen aangepast door middel van het voorgestelde onderdeel Dc. Met de voorgestelde wijzigingen in onderdeel Dc, strekkende tot wijziging van artikel 17, zesde lid, en artikel 21, zevende lid, wordt de rechter-commissaris bevoegd in plaats van de officier van justitie, en vervalt «bij het arrondissementsparket te Amsterdam». Het OM vraagt in zijn consultatieadvies of via de band van artikel 1, aanhef en onder f, van de Overleveringswet, «rechter-commissaris» telkens geacht moet worden betrekking te hebben op uitsluitend de rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank Amsterdam. Dit is inderdaad het geval. De regering acht het, net als het OM, van belang dat wanneer iemand tegenover een lokale rechter-commissaris een verklaring aflegt te zullen instemmen met de verkorte procedure, de rechter-commissaris te Amsterdam vervolgens betrokken wordt bij de beslissing dienaangaande.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 43, eerste lid, en artikel 50, derde lid, van de Overleveringswet volgens de regering geen aanpassing behoeven. Artikel 43, eerste lid, ziet op de feitelijke overlevering in het kader van de verkorte procedure en de regering is van mening dat de officier van justitie, net als bij de feitelijke overlevering nadat de rechtbank heeft besloten het EAB ten uitvoer te leggen, deze feitelijke rol kan blijven vervullen. Het is immers de rechtbank die beslist over het EAB. Ook de bevoegdheid van de officier van justitie om te beslissen over de afgifte of teruggave van in beslag genomen voorwerpen bij toepassing van de verkorte procedure in artikel 50, derde lid, heeft geen aanpassing omdat dit niet de kern van het EAB raakt of de vrijheid van de opgeëiste persoon zodanig beïnvloedt dat dit oordeel aan de rechter behoort toe te komen.

H

De voorgestelde aanpassingen van artikel 40 vloeien voort uit het toekennen van bevoegdheden in het kader van de verkorte procedure aan de rechter-commissaris in plaats van de officier van justitie, de wijzigingen van artikel 6 en uit de invoering van artikel 6a.

I

De voorgestelde aanpassing van artikelen 41, eerste lid en 42, tweede lid, vloeit voort uit het toekennen van bevoegdheden in het kader van de verkorte procedure aan de rechter-commissaris in plaats van de officier van justitie.

J

Per abuis is in het wetsvoorstel in de aanhef van artikel 45a, eerste lid, de uitvaardigende officier van justitie opgenomen, in plaats van de uitvaardigende rechter-commissaris. De voorgestelde aanpassing betreft een noodzakelijke correctie en volgt uit de wijzigingen die in 2019 zijn

doorgevoerd in de Overleveringswet (Stb. 2019, 259) naar aanleiding van het gewezen arrest in de gevoegde zaken gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457. Ook wordt in dit artikel voorgesteld om «ter terechtzitting» consequent te vervangen door «het proces».

K

De voorgestelde aanpassing van de Gratiwet houdt verband met de nieuwe procedure van artikel 6a van de Overleveringswet, ten gevolge waarvan de IRK in de daar bepaalde gevallen bevoegd wordt om buitenlandse straffen over te nemen op basis van een EAB. Daarop aansluitend wordt voorgesteld om in artikel 4, derde lid, van de Gratiwet de IRK aan te wijzen als rechtbank wiens advies moet worden ingewonnen omtrent gratieverzoeken die betrekking hebben op straffen die zijn overgenomen op basis van die nieuwe procedure.

L

De voorgestelde wijziging van artikel IV voorziet in de mogelijkheid om verschillende artikelen of onderdelen van de wet op een verschillend moment in werking te kunnen laten treden, door middel van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Daarbij wordt het niet noodzakelijk geacht om overgangsrecht te regelen, waardoor de regeling onmiddellijke werking zal hebben en van toepassing zal zijn op nieuwe situaties en op het moment van inwerking-treding bestaande situaties. Voor wat betreft de bestaande situaties heeft de IRK in een aantal zaken reeds de overlevering geweigerd en daarbij aangegeven dat zij ervan uitgaat dat ook de Minister gevolg geeft aan de op hem rustende verplichting om het nationale recht zo uit te leggen dat dit zo veel mogelijk leidt tot een kaderbesluit conform resultaat, namelijk het voorkomen van straffeloosheid. Om te voldoen aan die verplichting acht de regering overgangsrecht niet noodzakelijk.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker