



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet herimplementatie kaderbesluit EAB

Nader Rapport

13 juli 2020

Nr. 2962621

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet herimplementatie kaderbesluit EAB

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 maart 2019, nr. 2019000453, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2019, nr. W16.19.0059/II, bied ik U hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 maart 2019, no. 2019000453, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de Overleveringswet. De wijzigingen houden onder meer verband met een reeks arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie). Het voorstel voorziet daarnaast, naar aanleiding van de inmiddels in de praktijk opgedane ervaring met overlevering, in een aantal andere wijzigingen van de Overleveringswet en de Uitleveringswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet en wijst in dat verband op enkele arresten van het Hof van Justitie. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen in het navolgende in. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet aan te vullen met een naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF (ECLI:EU:C:2020:191) noodzakelijke wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. Voorts zijn enkele redactionele wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting doorgevoerd.

1. Achterwege laten van aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet

Het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: het kaderbesluit)¹ is in 2004 geïmplementeerd in de Overleveringswet.² Inmiddels heeft het Hof van Justitie verschillende arresten gewezen waarin uitleg is gegeven aan de verplichtingen van het kaderbesluit voor de lidstaten. De Overleveringswet bleek in een aantal gevallen niet in lijn met deze uitleg van het Hof van Justitie. In het wetsvoorstel is voornamelijk beoogd de oorspronkelijke implementatie van de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met deze jurisprudentie van het Hof van Justitie. Door de regering wordt het voorstel dan ook beschouwd als een herimplementatie.

¹ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen lidstaten, PbEU 2002, L 190. Dit kaderbesluit is gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, PbEU 2009, L 81.

² Stb. 2004, 195.



De Afdeling wijst in dit verband op de arresten Poplawski³ en Wolzenburg⁴ van het Hof van Justitie. Deze arresten zien op de verhouding tussen artikel 6 van de Overleveringswet en artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In het voorstel zijn echter geen wijzigingen van artikel 6 van de Overleveringswet opgenomen.

Artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit bepaalt dat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van een gezochte persoon kan worden geweigerd indien dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. Het moet dan gaan om een persoon die verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat. De uitvoerende staat is dan gehouden zich ertoe te verbinden die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen.

Artikel 6 van de Overleveringswet bepaalt dat de overlevering van een Nederlander niet wordt toegestaan indien deze is gevraagd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een hem bij onherroepelijk vonnis opgelegde vrijheidsstraf (tweede lid). Bij een dergelijke weigering stelt de officier van justitie de uitvaardigende justitiële autoriteit in kennis van de bereidheid om de tenuitvoerlegging van het vonnis over te nemen (derde lid). Het voorgaande is onder een tweetal voorwaarden eveneens van toepassing op een vreemdeling met 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd' (vijfde lid).⁵

a. Facultatieve weigeringsgrond en verbintenis tot overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf bij weigering overlevering

Uit het arrest Poplawski volgt dat artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit zich verzet tegen de wijze waarop die bepaling in artikel 6 van de Overleveringswet is geïmplementeerd. Artikel 6, tweede lid, van de Overleveringswet is niet geformuleerd als een facultatieve weigeringsgrond, maar als een imperatieve weigeringsgrond. Bovendien is de bereidheid tot overname van de tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Overleveringswet niet een garantie tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit.⁶

De memorie van toelichting vermeldt dat artikel 6 van de Overleveringswet nu niet gewijzigd wordt 'in verband met nog lopende zaken bij het Hof'.⁷ In de toelichting wordt niet aangegeven om welke lopende zaken het gaat en wordt evenmin ingegaan op de in deze zaken te beantwoorden rechtsvragen.

Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid van artikel 6 van de Overleveringswet met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, adviseert de Afdeling hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. Gelijktelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen

Ook in het arrest Wolzenburg is uitleg gegeven aan artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In dit arrest is bepaald dat de uitvoerende lidstaat bij het toepassen van de facultatieve grond tot weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel in het geval van een burger van de Unie, geen aanvullende administratieve eisen mag stellen naast een vereiste met betrekking tot de duur van het verblijf in die staat. Het Hof van Justitie noemt als voorbeeld van een dergelijke administratieve eis het beschikken over 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd'.⁸ In artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt deze administratieve eis gesteld en is daarmee als zodanig in strijd met jurisprudentie van het Hof van Justitie.

In de memorie van toelichting is onder 'Overzicht van de belangrijkste wijzigingen' opgenomen dat lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zullen worden gelijkgesteld zonder nadere administratieve eisen. Artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt in het wetsvoorstel zelf echter niet gewijzigd. Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid adviseert de Afdeling nader toe te lichten waarom geen wijziging van dit onderdeel van artikel 6 van de Overleveringswet wordt voorgesteld. Daarbij dient de tekst van de toelichting in overeenstemming te worden gebracht met het voorstel.

³ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503.

⁴ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616.

⁵ Het gaat hier om een verblijfsrecht. Zie ook de memorie van toelichting onder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

⁶ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503, punten 18-24.

⁷ Zie de memorie van toelichting onder 'Consultatie'.

⁸ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, punt 53.



1. Achterwege laten van aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet

Met de Afdeling is de regering van mening dat de tekst van de toelichting in overeenstemming dient te zijn met het voorstel van wet ten aanzien van artikel 6 van de Overleveringswet. De regering is echter, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, tot de conclusie gekomen dat een verdergaande herziening van artikel 6 van de Overleveringswet nodig is. Niet alleen de door de Afdeling in haar advies aangehaalde arresten van 6 oktober 2019 in de zaak C-123/08 Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616 en van 29 juni 2017 in de zaak C-579/15 Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503, maar ook het na ontvangst van het advies van de Afdeling gewezen arrest van 25 juni 2019 in de vervolgsaak Poplawski C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 geven daartoe alle aanleiding. Deze wijzigingen van artikel 6 van de Overleveringswet worden momenteel voorbereid en zullen in een nota van wijziging worden opgenomen. Gezien de reikwijdte en de strekking van de voorgenomen wijziging is de regering voornemens om hierover eerst de daarvoor in aanmerking komende organisaties te consulteren. Daarna zal deze nota van wijziging aan de Afdeling ter advisering worden voorgelegd.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt. Voorts zijn nog enige andere redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
(get). Wortmann*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet aan te vullen met een naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF (ECLI:EU:C:2020:191) noodzakelijke wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. De wijziging houdt in dat het huidige vijfde lid van artikel 2:11 van die wet komt te vervallen. De in dit artikellid opgenomen bevoegdheid om de opgelegde straf aan te passen aan de straf die in Nederland voor het desbetreffende feit zou zijn opgelegd heeft, zo oordeelde het Hof van Justitie, geen grondslag in het Europees recht. Voor een meer uitvoerige toelichting verwijs ik naar de aangepaste memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W16.19.0059/II

's-Gravenhage, 24 mei 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 maart 2019, no.2019000453, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de Overleveringswet. De wijzigingen houden onder meer verband met een reeks arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie). Het voorstel voorziet daarnaast, naar aanleiding van de inmiddels in de praktijk opgedane ervaring met overlevering, in een aantal andere wijzigingen van de Overleveringswet en de Uitleveringswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet en wijst in dat verband op enkele arresten van het Hof van Justitie. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

1. Achterwege laten van aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet

Het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: het kaderbesluit)¹ is in 2004 geïmplementeerd in de Overleveringswet.² Inmiddels heeft het Hof van Justitie verschillende arresten gewezen waarin uitleg is gegeven aan de verplichtingen van het kaderbesluit voor de lidstaten. De Overleveringswet bleek in een aantal gevallen niet in lijn met deze uitleg van het Hof van Justitie. In het wetsvoorstel is voornamelijk beoogd de oorspronkelijke implementatie van de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met deze jurisprudentie van het Hof van Justitie. Door de regering wordt het voorstel dan ook beschouwd als een herimplementatie.

De Afdeling wijst in dit verband op de arresten Poplawski³ en Wolzenburg⁴ van het Hof van Justitie. Deze arresten zien op de verhouding tussen artikel 6 van de Overleveringswet en artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In het voorstel zijn echter geen wijzigingen van artikel 6 van de Overleveringswet opgenomen.

Artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit bepaalt dat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van een gezochte persoon kan worden geweigerd indien dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. Het moet dan gaan om een persoon die verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat. De uitvoerende staat is dan gehouden zich ertoe te verbinden die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen.

Artikel 6 van de Overleveringswet bepaalt dat de overlevering van een Nederlander niet wordt toegestaan indien deze is gevraagd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een hem bij onherroepelijk vonnis opgelegde vrijheidsstraf (tweede lid). Bij een dergelijke weigering stelt de officier van justitie de uitvaardigende justitiële autoriteit in kennis van de bereidheid om de tenuitvoerlegging van het vonnis over te nemen (derde lid). Het voorgaande is onder een tweetal voorwaarden eveneens van toepassing op een vreemdeling met 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd' (vijfde lid).⁵

a. Facultatieve weigeringsgrond en verbintenis tot overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf bij weigering overlevering

Uit het arrest Poplawski volgt dat artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit zich verzet tegen de wijze waarop die bepaling in artikel 6 van de Overleveringswet is geïmplementeerd. Artikel 6, tweede lid,

¹ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen lidstaten, PbEU 2002, L 190. Dit kaderbesluit is gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, PbEU 2009, L 81.

² Stb. 2004, 195.

³ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503.

⁴ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616.

⁵ Het gaat hier om een verblijfsrecht. Zie ook de memorie van toelichting onder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.



van de Overleveringswet is niet geformuleerd als een facultatieve weigeringsgrond, maar als een imperatieve weigeringsgrond. Bovendien is de bereidheid tot overname van de tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Overleveringswet niet een garantie tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit.⁶

De memorie van toelichting vermeldt dat artikel 6 van de Overleveringswet nu niet gewijzigd wordt 'in verband met nog lopende zaken bij het Hof'.⁷ In de toelichting wordt niet aangegeven om welke lopende zaken het gaat en wordt evenmin ingegaan op de in deze zaken te beantwoorden rechtsvragen.

Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid van artikel 6 van de Overleveringswet met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, adviseert de Afdeling hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. Gelijktelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen

Ook in het arrest Wolzenburg is uitleg gegeven aan artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In dit arrest is bepaald dat de uitvoerende lidstaat bij het toepassen van de facultatieve grond tot weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel in het geval van een burger van de Unie, geen aanvullende administratieve eisen mag stellen naast een vereiste met betrekking tot de duur van het verblijf in die staat. Het Hof van Justitie noemt als voorbeeld van een dergelijke administratieve eis het beschikken over 'een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd'.⁸ In artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt deze administratieve eis gesteld en is daarmee als zodanig in strijd met jurisprudentie van het Hof van Justitie.

In de memorie van toelichting is onder 'Overzicht van de belangrijkste wijzigingen' opgenomen dat lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zullen worden gelijkgesteld zonder nadere administratieve eisen. Artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt in het wetsvoorstel zelf echter niet gewijzigd.

Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid adviseert de Afdeling nader toe te lichten waarom geen wijziging van dit onderdeel van artikel 6 van de Overleveringswet wordt voorgesteld. Daarbij dient de tekst van de toelichting in overeenstemming te worden gebracht met het voorstel.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

⁶ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503, punten 18–24.

⁷ Zie de memorie van toelichting onder 'Consultatie'.

⁸ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, punt 53.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.19.0059/II

- In het voorgestelde artikel 11, eerste lid, ‘een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden bestaat’ vervangen door ‘zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan’ in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, en anders nader toelichten dat niet wordt beoogd af te wijken van het criterium van het Hof van Justitie.
- In het voorgestelde artikel 11, vierde lid, na ‘worden uitgesloten, kan’, ‘de rechtbank’ invoegen.
- In het voorgestelde artikel 22, vierde lid, schrappen ‘onder opgave van redenen aan de uitvoerende justitiële autoriteit’.
- In het voorgestelde artikel 22, vijfde lid, schrappen ‘onder opgave van redenen aan de justitiële autoriteit’.
- De voorgestelde invoeging ‘20 tot en met 24’ in artikel 30 vervangen door ‘21 tot en met 25’.
- In het voorgestelde artikel 31, tweede lid, ‘wordt toegestaan’ in aansluiting op artikel 35, eerste lid aanhef, van de Uitleveringswet vervangen door ‘ontvankelijk en voor inwilliging vatbaar is’.
- In het voorgestelde artikel 36, zesde lid, ‘54 en 57, eerste lid’ vervangen door ‘61 en 64, eerste lid’.
- In het voorlaatste tekstblok van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 in de memorie van toelichting ‘8c, onderdeel a’ vervangen door ‘7, eerste en derde lid’.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie de implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering te herzien door de Overleveringswet op onderdelen te wijzigen en daarmee in overeenstemming te brengen met die jurisprudentie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Overleveringswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2 wordt onder vernummering van het derde tot het vierde lid een lid toegevoegd, luidende:

3. De uitvaardigende justitiële autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer als bedoeld in artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in een andere lidstaat is aangehouden met het oog op uitlevering ter fine van strafvervolging aan een derde staat, kan na daarover te zijn geïnformeerd, ter voorkoming van een inbreuk op de artikelen 18 en 21 van dat Verdrag en met in achtneming van het eerste en tweede lid, een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen en voor zover zij naar nationaal recht bevoegd is rechtsmacht uit te oefenen ter zake van die feiten.

B

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef vervalt 'alleen'.

b. In onderdeel a, onder 2°, wordt na 'waarop' ingevoegd 'naar het recht van de uitvaardigende lidstaat'.

2. Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Indien het Europees aanhoudingsbevel betrekking heeft op verscheidene afzonderlijke feiten die alle naar het recht van de uitvaardigende en de uitvoerende lidstaat strafbaar zijn en waarop naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf is gesteld, maar waarvan sommige niet voldoen aan de voorwaarde met betrekking tot de hoogte van de straf, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 2° of onderdeel b, kan de overlevering eveneens voor de laatste feiten worden toegestaan.

C

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

1. Aan een Europees aanhoudingsbevel wordt geen gevolg gegeven in gevallen, waarin naar het oordeel van de rechtbank een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden



bestaat dat de opgeëiste persoon na overlevering een reëel gevaar loopt dat zijn door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten zullen worden geschonden.

2. Echter, indien er een mogelijkheid bestaat dat bij wijziging van de omstandigheden het reële gevaar van de in het eerste lid bedoelde schending alsnog kan worden uitgesloten, dient de rechtbank de beslissing over de overlevering aan te houden.
3. De uitvaardigende autoriteit wordt onder opgave van redenen van die aanhouding in kennis gesteld en de rechtbank gaat gedurende de aanhouding na of er wijziging in de omstandigheden optreedt.
4. Indien na toepassing van het derde lid niet binnen een redelijke termijn het reële gevaar van de in het eerste lid bedoelde schending kan worden uitgesloten, doet uitspraak als bedoeld in artikel 22, zesde lid.

D

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

Overlevering kan worden geweigerd indien het Europees aanhoudingsbevel strekt tot de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel terwijl de verdachte niet in persoon is verschenen bij het proces dat tot de beslissing heeft geleid, tenzij in het Europees aanhoudingsbevel is vermeld dat overeenkomstig de procedurevoorschriften van de uitvaardigende lidstaat:

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' door 'een beslissing kan worden genomen' vervangen.
3. In onderdeel b wordt 'de behandeling ter terechtzitting' vervangen door 'het voorgenomen proces', wordt na 'verdediging' ingevoegd 'op het proces' en wordt 'ter terechtzitting' vervangen door 'tijdens het proces'.
4. In onderdeel c wordt tweemaal 'het vonnis' door 'de beslissing' en 'het oorspronkelijk vonnis' door 'de oorspronkelijke beslissing' vervangen.
5. In onderdeel d wordt in de aanhef 'het vonnis' door 'de beslissing' en onder 1° 'het oorspronkelijke vonnis' door 'de oorspronkelijke beslissing' vervangen.

E

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'uitzonderlijke' vervangen door 'specifieke'.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. Indien de rechtbank in uitzonderlijke omstandigheden binnen de in het derde lid bedoelde termijn nog geen uitspraak heeft kunnen doen, omdat zij in afwachting is van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over prejudiciële vragen die relevant is voor haar, kan de rechtbank onder opgave van redenen aan de uitvaardigende justitiële autoriteit de termijn met telkens maximaal zestig dagen verlengen, totdat het Hof arrest heeft gewezen en de rechtbank uitspraak doet.

3. Na het vierde lid worden drie leden toegevoegd, luidende:

5. Indien de rechtbank in uitzonderlijke omstandigheden binnen de in het derde lid bedoelde termijn nog geen uitspraak heeft kunnen doen, omdat zij onderzoek doet naar een reëel gevaar van schending van de grondrechten van de opgeëiste persoon zoals bedoeld in het artikel 11, eerste lid, kan de rechtbank onder opgave van redenen aan de uitvaardigende justitiële autoriteit de termijn met telkens maximaal dertig dagen verlengen, totdat het onderzoek is afgerond en de rechtbank uitspraak doet.

6. Indien de rechtbank in uitzonderlijke omstandigheden zijn beslissing heeft aangehouden



krachtens artikel 11, tweede lid, kan de rechtbank daarna de termijn met telkens maximaal zestig dagen verlengen, totdat de rechtbank uitspraak doet.

7. In geval van verlenging van de termijn, als bedoeld in het vierde tot en met het zesde lid, stelt de officier van justitie Eurojust en de uitvaardigende justitiële autoriteit daarvan onverwijld in kennis, alsmede van de redenen voor de vertraging.

F

Aan artikel 23, tweede lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

In voorkomend geval, vermeldt hij daarbij dat ten aanzien van de opgeëiste persoon een concurrerend uitleveringsverzoek ter fine van strafvervolging is ontvangen en dat het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd nadat de uitvaardigende justitiële autoriteit overeenkomstig artikel 2, derde lid, in de gelegenheid is gesteld om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen.

G

Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt ‘, met inachtneming van het bepaalde in artikel 22,’.
2. Aan artikel 27 wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. In geval van verlenging van de termijn zoals bedoeld in artikel 22, vierde tot en met zesde lid, beslist de rechtbank ten minste bij elke verlenging ambtshalve omtrent de verlenging van de gevangenneming of gevangenhouding van de opgeëiste persoon.

H

In artikel 28, derde lid, wordt na ‘het bepaalde in’ ingevoegd ‘artikel 11, eerste lid, geen gevolg dient te worden gegeven aan het Europees aanhoudingsbevel dan wel ingevolge’.

I

In artikel 30 wordt na ‘De artikelen’ ingevoegd ‘20 tot en met 24,’.

J

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. Indien het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd nadat de uitvaardigende justitiële autoriteit overeenkomstig artikel 2, derde lid, in de gelegenheid is gesteld om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen, wordt door de officier van justitie aan de opgeëiste persoon meegedeeld dat Onze Minister indien de uitlevering wordt toegestaan, het bepaalde in artikel 35 van de Uitleveringswet buiten toepassing zal laten en aan de uitspraak van de rechtbank voorrang zal geven.
2. In het derde lid (nieuw) wordt na ‘Indien’ ingevoegd ‘, buiten de in het tweede lid bedoelde gevallen, ’.
3. In het vijfde lid (nieuw) na ‘tweede’ toegevoegd ‘en derde’.

K

Artikel 36 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. Tot de door Onze Minister te stellen voorwaarden behoort in geval van:



- a. een lopende strafvervolgning als bedoeld in het eerste lid, in elk geval dat het recht op aanwezigheid van de opgeëiste persoon bij de voortzetting van de strafvervolgning in Nederland zal worden gerespecteerd en dat hij de hem in Nederland opgelegde straf aansluitend in Nederland zal ondergaan.
- b. een door een Nederlandse rechter tegen de opgeëiste persoon gewezen strafvonnis, als bedoeld in het eerste lid, in elk geval de garantie dat de opgeëiste persoon na de berechting terugkomt naar Nederland voor de tenuitvoerlegging van het resterende deel van de hem in Nederland opgelegde straf.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'derde lid' vervangen door 'vierde lid'.

3. Er worden na het vijfde lid (nieuw) twee leden toegevoegd, luidende:

6. Is de opgeëiste persoon, te wiens aanzien het derde lid is toegepast, op het moment dat hij naar Nederland wordt teruggebracht met het oog op zijn aanwezigheid bij de behandeling van zijn strafzaak, in de uitvaardigende lidstaat veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan kan hij gedurende zijn verblijf hier te lande op bevel van het bevoegde lid van het openbaar ministerie in verzekering worden gesteld. De artikelen 54 en 57, eerste lid, zijn voor zover nodig van overeenkomstige toepassing.
7. De inverzekeringstelling kan worden opgeheven zodra het bevoegde lid van het openbaar ministerie bericht ontvangt, dat de gronden voor de detentie in het buitenland niet langer bestaan.

L

In artikel 39, vijfde lid, vervalt ', in het bijzonder het bepaalde in artikel 43, derde lid,'.

M

Artikel 40 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. In de beslissing zoals bedoeld in het eerste lid worden het feit of de feiten waarvoor de opgeëiste persoon ter beschikking wordt gesteld, alsmede de bedingen waaronder de overlevering wordt toegestaan zoals bedoeld in artikel 14 en, in voorkomend geval, de garantie tot teruglevering zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, vermeld.

2. In het vierde lid (nieuw) wordt voor 'de uitvaardigende justitiële autoriteit' ingevoegd: de opgeëiste persoon en.

N

Artikel 43, derde lid, vervalt.

O

Artikel 45a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

1. Indien het Europees aanhoudingsbevel strekt tot tenuitvoerlegging van een beslissing terwijl de verdachte niet in persoon is verschenen bij het proces dat tot de beslissing heeft geleid, verklaart de uitvaardigende officier van justitie in het Europees aanhoudingsbevel dat:

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' door 'een beslissing kan worden genomen' vervangen.

3. In onderdeel b wordt 'de behandeling ter terechtzitting' vervangen door 'het voorgenomen proces', wordt na 'verdediging' ingevoegd 'op het proces' en wordt 'ter terechtzitting' vervangen door 'tijdens het proces'.

4. In onderdeel c wordt tweemaal 'het vonnis' door 'de beslissing' en 'het oorspronkelijk vonnis' door 'de oorspronkelijke beslissing' vervangen.



5. In onderdeel d wordt in de aanhef 'het vonnis' door 'de beslissing' en onder 1° 'het oorspronkelijke vonnis' door 'de oorspronkelijke beslissing' vervangen.

P

Aan artikel 64 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Ingeval van opschorting of schorsing van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon, als bedoeld in het eerste lid, stelt de officier van justitie de uitvaardigende justitiële autoriteit daarvan onverwijld in kennis, alsmede van de redenen daarvan.

ARTIKEL II

De Uitleveringswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 22a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22b

De officier van justitie die een uitleveringsverzoek ter fine van strafvervolgung heeft ontvangen betreffende een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer als bedoeld in artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient onverwijld contact op te nemen met de officier van justitie die krachtens de Overleveringswet is belast met de behandeling van Europese aanhoudingsbevelen teneinde te bezien of uitlevering van die onderdaan tot een inbreuk op artikel 18 van dat Verdrag kan leiden en hem zo nodig te verzoeken om de uitvaardigende justitiële autoriteit, als bedoeld in artikel 1 van de Overleveringswet, van de lidstaat van de Europese Unie waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft in de gelegenheid te stellen een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen.

B

Aan artikel 23, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

In voorkomend geval, vermeldt hij daarbij dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van de Europese Unie waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft, in de gelegenheid zijn gesteld een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen.

C

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Indien een uitvaardigende justitiële autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie overeenkomstig artikel 2, derde lid, van de Overleveringswet een Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen en de rechtbank Amsterdam de overlevering heeft toegestaan, weigert Onze Minister de uitlevering teneinde voorrang te geven aan de overlevering.

2. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. In alle overige gevallen waarin een uitvaardigende justitiële autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie overeenkomstig artikel 2 van de Overleveringswet een Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd en een andere staat de uitlevering heeft gevraagd is het eerste lid van overeenkomstige toepassing.

D

Aan artikel 42, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b, door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. indien de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van de Europese Unie waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft overeenkomstig artikel 22b in de gelegenheid zijn gesteld een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het



uitleveringsverzoek ter fine strafvervolgning ten grondslag liggen, tenzij inmiddels is gebleken dat geen Europees aanhoudingsbevel zal worden uitgevaardigd.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Op 12 mei 2004 is de wet van 29 april 2004 die strekt tot implementatie 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 (Stb. 2004, 195), genaamd de Overleveringswet, in werking getreden. De Overleveringswet is sinds zijn inwerkingtreding een aantal malen inhoudelijk gewijzigd ten gevolge van EU regelgeving ter versterking van de rechten van verdachten, zoals het recht op informatie, tolken en vertaling en rechtsbijstand die geheel of gedeeltelijk ook voor opgeëiste personen gelden en éénmaal ten gevolge van een wijziging van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (voortaan: het kaderbesluit EAB) zelf.

De Overleveringswet bestaat dus ruim 14 jaren en wordt zeer frequent toegepast. In de jaren 2004 tot en met 2018 is door het Internationaal rechtshulpcentrum Amsterdam (voortaan: het IRC) en de internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam (voortaan: de IRK) in totaal meer dan 10.000 keer een Europees aanhoudingsbevel (voortaan: EAB) behandeld. Nederland behoort met Spanje, Frankrijk en Duitsland tot de top vier van de lidstaten die de meeste EABs ontvangen. Nederland ontvangt, zoals sommige andere lidstaten, de meeste EABs uit Polen, hetgeen door het feit dat veel Poolse onderdanen zich in Nederland hebben gevestigd niet zo vreemd is. De buurlanden België en Duitsland staan in Nederland op de tweede respectievelijk derde plaats.

Een kaderbesluit lijkt veel op een richtlijn. Beide EU wetgevingsinstrumenten hebben gemeen dat ze verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Het grote verschil tussen deze instrumenten is, dat richtlijnen rechtstreekse werking hebben en kaderbesluiten niet. De wetgeving van de lidstaten die strekt tot implementatie van het kaderbesluit EAB is, doordat lidstaten vorm en middelen mogen kiezen, niet eenvormig. Veelal is bij de opstelling van die wetgeving rekening gehouden met het nationale recht waarin de nieuwe regels worden ingepast. Nederland heeft de Overleveringswet als zelfstandige wet, andere lidstaten namen de nieuwe regels op in hun Wetboek van Strafvordering of als onderdeel in wetten over internationale strafrechtelijke samenwerking. Ook de uitvoering van die regelgeving kan door elke lidstaat naar eigen inzichten worden georganiseerd. Alleen Nederland kent een centralisatie van de behandeling van EABs bij één gerecht; in alle andere lidstaten vindt de behandeling gedecentraliseerd plaats. In de EU zijn dus vele honderden rechters bevoegd tot de behandeling van een EAB. Een en ander leidt ertoe dat niet altijd sprake is van een uniforme uitleg van het kaderbesluit EAB. Naar mate meer ervaring werd opgedaan met de overleveringsprocedure werden de verschillen duidelijker.

Verschillen in uitleg zijn onwenselijk, omdat ze de toepassing van het Unierecht kunnen verstoren. Dat doet afbreuk aan de effectiviteit. Dit geldt ook voor het kaderbesluit EAB, hetgeen pregnant bleek bij overlevering na een verstekprocedure. Het kaderbesluit EAB bevatte in artikel 5, eerste lid, een garantiestelsel in verband met verstekprocedures. In de praktijk liep het vragen om een garantie en het verlenen van garanties door lidstaten sterk uiteen, hetgeen was terug te voeren op uiteenlopende uitlegging van wat wel en niet onder het begrip verstekprocedure viel. Daarop is deze bepaling vervangen door artikel 4bis van het kaderbesluit EAB dat een meer uitgewerkte regeling bevat. Voor het overige worden verschillen in uitleg door middel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof van Justitie van de Europese Unie (voortaan: het Hof) tegen gegaan. Nationale rechters treden bij het toepassen van Unierecht op als Unierechters en zij bevorderen de eenheid van uitleg van het Unierecht door in concrete zaken aan het Hof prejudiciële vragen te stellen over de correcte uitleg van Unierecht. Het Hof is krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voortaan: VWEU) bevoegd die vragen te beantwoorden. Voor zover hier van belang houdt die bepaling in, dat indien in een geding een vraag wordt opgeworpen over de uitlegging van de EU verdragen en daarop gebaseerde secundaire wetgeving voor een rechterlijke instantie in een lidstaat, die rechter, indien hij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van zijn vonnis, het Hof kan verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen. Nationale rechters zijn daartoe verplicht als tegen hun beslissing geen hoger beroep open staat. Het vierde lid van artikel 267 bepaalt dat in zaken betreffende personen die gedetineerd zijn, het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak doet. Sinds 1 maart 2008 bestaat de zogeheten prejudiciële spoedprocedure (procédure prejudiciële d'urgence). Het Hof maakt daarvan in zaken betreffende het kaderbesluit EAB veelvuldig gebruik van. De doorlooptijd in PPU-zaken is volgens het jaarverslag 2017 van het Hof gemiddeld 2,9 maanden tegenover gemiddeld 16,4 maanden voor de normale prejudiciële procedure.

Het Hof heeft vanaf 2004 tot nu toe in 46 zaken vragen over de uitleg van het kaderbesluit in behandeling genomen. In de eerste tien jaren werd slechts 12 keer vragen aan het Hof voorgelegd. De reden is dat onder het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid van het Hof om prejudiciële beslissingen te geven op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking beperkt was, doordat de lidstaten deze door middel van een verklaring bij dat verdrag moesten aanvaarden. Na de invoering van de spoedproce-



dure nam het aantal vragen aan het Hof wel iets toe. Echter per 1 december 2014 werd ten gevolge van artikel 10 van Protocol 36 bij het Verdrag van Lissabon het Hof algemeen bevoegd en konden voortaan de nationale rechters van alle lidstaten vragen stellen in EAB zaken. Sedertdien is het aantal vragen sterk toegenomen. De IRK die in Nederland in EAB zaken als hoogste rechter fungeert, maakt frequent gebruik van deze mogelijkheid en stelde inmiddels in 12 zaken vragen.

Een aantal procedures lopen nog, maar uit de jurisprudentie van het Hof is ook voor Nederland al gebleken dat onderdelen van de Overleveringswet niet verenigbaar is met de door het Hof gegeven uitleg aan bepalingen van het kaderbesluit EAB. Uit artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (voortaan: VEU) dat handelt over loyale samenwerking, vloeit voort dat de nationale wetgeving dan behoort te worden aangepast. Het voorliggende voorstel tot wijziging van de Overleveringswet strekt daartoe. Daarnaast is op twee punten uitvoering gegeven aan aanbevelingen op EU niveau, waaraan in de praktijk ook behoefte bleek te bestaan. De voorgestelde wijzigingen strekken derhalve grotendeels tot het corrigeren van de oorspronkelijke implementatie van het kaderbesluit EAB. Daarom beschouwt de regering dit wetsvoorstel als een herimplementatie van het kaderbesluit EAB en is dit ook in het opschrift ervan tot uitdrukking gebracht.

In 2003 werd de Overleveringswet na intensief overleg met vertegenwoordigers van het IRC en de rechtbank Amsterdam opgesteld. Ter voorbereiding van het opstellen van dit wetsvoorstel is eind 2017 en begin 2018 vier keer gesproken met vertegenwoordigers van het IRC en de IRK over de Hof jurisprudentie en over de toepassing van de Overleveringswet in de praktijk.

Consultatie

Het wetsvoorstel is in concept voor advies gezonden aan het College van procureurs-generaal en aan de Raad voor de rechtspraak. Het College heeft kennis genomen van het wetsvoorstel, onderkent de noodzaak van het wetsvoorstel ten gevolge van de jurisprudentie van het Hof, maar ziet geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen. De Raad voor de rechtspraak onderkent eveneens het belang van het wetsvoorstel maar heeft in zijn advies een aantal bezwaren tegen het voorgelegde concept geformuleerd en verzocht om aanpassing dan wel aanvulling. Aan dit advies is grotendeels tegemoet gekomen door middel van een aantal aanpassingen die het door de Raad beoogde effect zullen hebben. Ik verwijs verder naar de artikelsgewijze toelichting. De Raad is in punt 2 van zijn advies van oordeel dat het concept wetsvoorstel een lacune bevat. Echter bij de aanbidding van het conceptwetsvoorstel aan de Raad was al aangegeven dat de wijziging van artikel 6 niet is opgenomen in verband met nog lopende zaken bij het Hof. Het advies van de Raad bevat onder punt 2 ook drie voorstellen tot wijziging zonder verdere toelichting. Voor de wijziging van artikel 67 van de Overleveringswet, zie ik in gelet op de doorgevoerde wijzigingen in artikel 36 geen aanleiding. De voorgestelde wijziging van artikel 36 is door de Raad later ingetrokken. Ten slotte de opvatting dat artikel 9 in strijd zou zijn met het Kaderbesluit, is in het hierboven vermelde overleg aan de orde geweest en daarbij is gebleken dat de zienswijzen daarover uiteenlopen. Het artikel dat overigens zelden wordt toegepast, beoogt overlevering juist te bevorderen en levert derhalve naar het oordeel van de regering geen strijd op met het kaderbesluit.

Financiële gevolgen

Zoals uit het advies van de Raad voor de rechtspraak blijkt, acht de Raad de werklast voor de rechtspraak niet substantieel. Wat betreft de door de Raad gesignaleerde werklast ten gevolge van frequente beslissingen over verlenging van termijnen en verzocht mede tegen deze achtergrond om een zekere differentiatie. Daaraan is tegemoet gekomen door de frequentie van de te nemen verlengingsbeslissingen aanzienlijk te verminderen (artikel 22). Bovendien is het mogelijk gemaakt om deze beslissingen ook in raadkamer te nemen (artikel 30). Wat betreft de werklast van de IRK is in het advies onderbelicht gebleven, dat het voorstel ook maatregelen bevat die strekken tot het bevorderen van de zogeheten verkorte procedure die zonder de tussenkomst van de IRK verloopt (artikelen 40–43) en dus de werklast van de IRK in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Tegen deze achtergrond wordt het wetsvoorstel als kostenneutraal aangemerkt.

Overzicht van de belangrijkste wijzigingen

Ter bevordering van het overzicht over de aard van de voorgestelde wijzigingen, alsmede de juridische achtergrond daarvan volgt hier een korte omschrijving van de belangrijkste wijzigingen en de aanleiding daarvoor. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit verder uitgewerkt.

- Voorrang voor overlevering ten behoeve van een strafvervolgung van een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van het vrij verkeer aan de lidstaat van zijn nationaliteit boven uitlevering aan een derde staat (artikelen 2, 23 en 31 Overleveringswet en artikelen 22b, 23, 35 en 42 Uitleveringswet) ten gevolge van de arresten van 6 september 2016 in de zaak C-182/15 Petruhhin, ECLI:EU:C:2016:630, van 10 april 2018 in de zaak C-191/16 Piscioti, ECLI:EU:C:2018:222.



- Gelijkstelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen (artikel 6 Overleveringswet) ten gevolge van het arrest van 6 oktober 2009 in de zaak C-123/08 Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616.
- Dubbele strafbaarheid zonder aanvullende eisen (artikel 7) ten gevolge van de beschikking van 25 september 2015 in de zaak C-463/15 A, ECLI:EU:C:2015:634.
- Aanvulling met accessoire overlevering (artikel 7) zoals opgenomen in het Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, paragraaf 2.3, Pb EU van 6 oktober 2017, C 335/1.
- Uitstel van overlevering bij dreigende schending van mensenrechten (artikel 11) ten gevolge van de arresten van 5 april 2016 in de zaken C-404/15 Aranyosi en C-659/15 PPU Caldararu, ECLI:EU:C:2016:198 en van 25 juli 2018 in de zaak C-220/18 PPU ML, ECLI:EU:C:2018: 589 en in de zaak C-216/18 PPU LM, ECLI:EU:C:2018:586.
- Facultatieve in plaats van verplichte weigeringsgrond bij verstekprocedures (artikel 12) ten gevolge van de arresten van 24 mei 2016 in de zaak C-108/16 PPU Dworzecki, ECLI:EU:C:2016:346, en 10 augustus 2017 in de zaak C-271/17 PPU Zdziasek, ECLI:EU:C:2017:629.
- Precisering van de termijnen voor de behandeling van een EAB en van de verlenging van die termijnen (artikelen 22 en 27) ten gevolge van het arrest van 30 mei 2013 in de zaak C-168/13 PPU Jeremy F, ECLI:EU:C:2013:358 en van 12 februari 2019 in de zaak C-492/18 PPU TC.
- Het behoud van de bescherming van het specialiteitsbeginsel na overlevering door middel van de verkorte procedure (artikel 39, 40 en 43) conform de aanbeveling uit de EU evaluatie van 2009.

Artikelsgewijze toelichting

De voorgestelde wijzigingen van de **Overleveringswet** worden als volgt toegelicht.

Artikel 2

De aanvulling van artikel 2 met het voorgestelde derde lid vloeit rechtstreeks voort uit de arresten van 6 september 2016 in de zaak C-182/15 Petruhhin, ECLI:EU:C:2016:630 en van 10 april 2018 in de zaak C-191/16 Pisciotti, ECLI:EU:C:2018:222. Deze arresten zien op de situatie waarin een burger van de Europese Unie gebruik heeft gemaakt van zijn recht om vrij in de Unie te reizen en in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit heeft, is aangehouden op grond van een door die lidstaat ontvangen verzoek van een derde staat tot uitlevering ter fine van strafvervolging. Bijna alle lidstaten kennen een algeheel verbod op uitlevering van eigen onderdanen aan derde staten, terwijl Nederland uitlevering van eigen onderdanen ter fine van strafvervolging kan toestaan. Dat verbod in de andere lidstaten heeft tot gevolg dat een uitlevering wordt geweigerd uitsluitend omdat de gezochte persoon een eigen onderdaan is van die lidstaat, terwijl dat verbod niet geldt niet ten aanzien van onderdanen van een andere lidstaat. Zodoende wordt in die lidstaten onderscheid gemaakt tussen hen en de eigen onderdanen. Dit onderscheid is niet verenigbaar met het discriminatieverbod van artikel 18 VWEU. In de zaak Petruhhin betrof het een uitlevering van een Estse staatsburger van Letland naar Rusland. Die uitlevering wordt niet beheerst door een verdrag tussen de EU en Rusland en behoort zodoende tot de bevoegdheid van de lidstaten. Daardoor moest het Hof eerst de vraag beantwoorden of die uitlevering binnen de werkingssfeer van artikel 18 VWEU valt. Het Hof wijst er op dat, teneinde de werkingssfeer van de verdragen in de zin van artikel 18 VWEU te kunnen beoordelen, deze bepaling in samenhang met de bepalingen van het VWEU inzake het burgerschap van de Unie moet worden gelezen. Daartoe behoren, aldus het Hof, met name die situaties welke betrekking hebben op de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Het Hof oordeelt dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat kan worden uitgeleverd aan een derde land, tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt. Een dergelijke beperking kan slechts worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Het Hof onderkent dat het doel van uitlevering is, het voorkomen van straffeloosheid en dat dit doel als zodanig als een evenredig en rechtmatig nagestreefd doel kwalificeert. Desondanks dient volgens het Hof te worden onderzocht of er geen alternatieve maatregel bestaat die de uitoefening van de bij artikel 21 VWEU verleende rechten minder aantast en waarmee op even doeltreffende wijze het doel van het voorkomen van straffeloosheid kan worden bereikt. Het Hof komt tot het oordeel dat indien een derde land een lidstaat waarnaar een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat zich heeft begeven, verzoekt ter fine van strafvervolging en er tussen die lidstaat en het derde land een uitleveringsverdrag bestaat, de aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan de burger van de Unie de nationaliteit heeft op de hoogte dient te brengen van dat uitleveringsverzoek. Dit biedt de lidstaat van nationaliteit de mogelijkheid een EAB uit te vaardigen, waarna de lidstaat waar betrokkene is aangehouden hem dient over te leveren overeenkomstig het kaderbesluit EAB. Voorwaarde is wel dat de lidstaat van nationaliteit ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om zijn onderdanen te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten. In het arrest Pisciotti heeft het Hof nader aangegeven dat onder het vrije reizen als bedoeld in artikel 21 VWEU ook valt het gebruik maken van een luchthaven in een andere EU lidstaat



als transitvluchthaven en voorts dat zelfs indien er een uitleveringsverdrag tussen de Unie en het derde land van toepassing is, de lidstaat van nationaliteit in de gelegenheid dient te worden gesteld een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen.

Nederland levert eigen onderdanen uit ter fine van strafvervolging, zij het onder voorwaarden. Verder heeft Nederland bij het Europees verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 van de Raad van Europa (Trb. 1965, 9) een verklaring afgelegd over de uitlevering van eigen onderdanen. In die verklaring is aangegeven dat Nederland met eigen onderdanen gelijk stelt buitenlanders die zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, mits Nederland rechtsmacht kan uitoefenen voor de feiten die ten grondslag liggen aan het uitleveringsverzoek en mits zij hun verblijfstitel niet verliezen door de veroordeling. In de uitleveringspraktijk wordt in navolging van het overleveringsrecht bij de toepassing van deze bepaling in elk geval een rechtmatig verblijf van vijf jaren gehanteerd. Derhalve zal er in Nederland niet bij voorbaat sprake zijn van discriminatie. Echter, ten gevolge van het arrest Pisciotti dient elke EU onderdaan die van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt, te worden behandeld als een eigen onderdaan. Dit betekent voor Nederland dat alleen in de gevallen waarin een dergelijke EU onderdaan die niet gelijk kan worden gesteld met een Nederlander, de lidstaat waarvan hij onderdaan is in de gelegenheid moet stellen een EAB uit te vaardigen. Dit leidt er toe dat de Overleveringswet en de Uitleveringswet enige aanpassing behoeven. In het nieuwe derde lid van artikel 2 wordt in algemene termen vastgelegd dat de lidstaat van nationaliteit van de burger van de Unie een EAB kan uitvaardigen voor dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen met als doel de uitlevering te voorkomen. Door middel van wijzigingen in de artikelen 22b, 23, 31 en 35 van de Uitleveringswet wordt aan de door het Hof voorgeschreven procedure verder uitvoering gegeven. Verwezen wordt naar de toelichting op die artikelen. Voorts vergt die procedure wijziging van de Uitleveringswet, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting op die artikelen.

De Raad voor de rechtspraak refereert in zijn advies aan het arrest van het Hof van 13 november 2018 in de zaak Raugevicius (ECLI:EU:C:2018:898) en vraagt om differentiatie tussen uitlevering ter fine van strafvervolging en strafexecutie door middel van verdere aanvulling van de wet. In dit arrest gaat het wederom in relatie tot uitlevering over de artikelen 18 en 21 VWEU en de daaruit voortvloeiende noodzaak van gelijke behandeling van eigen onderdanen en onderdanen van andere EU-lidstaten. In deze zaak wordt de uitlevering verzocht ter fine van de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk vonnis waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd. Het Hof komt tot het oordeel dat wanneer de uitlevering van eigen onderdanen uitsluitend op grond van de nationaliteit wordt geweigerd, hetgeen op grond van uitleveringsverdragen als regel is toegestaan, dit ook zou moeten gelden voor onderdanen van andere EU-lidstaten. Het Hof hanteert hierbij wel een zwaarder criterium voor de gelijkstelling met eigen onderdanen. Anders dan bij een uitlevering ter fine van strafvervolging is het niet voldoende dat de betrokken EU-onderdaan gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, de opgeëiste persoon moet permanent verblijven in de lidstaat waaraan de uitlevering is verzocht en aldus blijken geven van een zekere mate van integratie in die lidstaat. Het Hof verwijst daarbij naar zijn arrest van 6 oktober 2009 in de zaak C-136/08 Wolzenburg (EU:C:2009:616), waarin onder meer is aangegeven dat een rechtmatige verblijf van 5 jaren als criterium mag worden gehanteerd. Indien er geen sprake is van permanent verblijf wordt – aldus het Hof in deze zaak – de uitlevering geregeld door het toepasselijke nationale en internationale recht.

Het Hof gaat er in zijn arrest vanuit dat na weigering van de uitlevering van een eigen onderdaan de overname van de tenuitvoerlegging van de straf die aan het uitleveringsverzoek ten grondslag ligt, zal volgen. In de voorliggende casus is dat volgens het Hof mogelijk.

In het uitleveringsverkeer is dit echter in het geheel geen vanzelfsprekendheid. Ten eerste bevatten uitleveringsverdragen geen verplichting om na een weigering wegens de nationaliteit van de betrokkene de strafexecutie over te nemen. Ten tweede zal de overname van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel op grond van de voor deze vorm van samenwerking ontwikkelde verdragen moeten plaats vinden. Die verdragen kennen echter hun beperkingen, reden waarom overname van de tenuitvoerlegging van de straf na weigering van de overlevering uitsluitend omdat betrokkene een eigen onderdaan is, nauwelijks voorkomt. De eerste beperking is, dat de verdragen over overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen die in de relatie van lidstaten met derde land van toepassing zijn, slechts voorzien in overdracht van de tenuitvoerlegging van vonnissen indien de veroordeelde zich op dat moment nog in de staat van veroordeling bevindt. Ik verwijs naar het Verdrag inzake gevonniste personen van 18 december 1979 van de Raad van Europa (Trb. 1983, 74) dat wereldwijd het meeste wordt toegepast. Uitzondering vormt het aanvullende protocol bij dat Verdrag van 18 augustus 1998 (Trb. 1998, 202) dat voorziet in de mogelijkheid van overdracht nadat de veroordeelde zich door middel van ontvluchting uit de staat van veroordeling heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging in die staat. Het toepassingsbereik van dat tussen EU lidstaten en derde land is echter gering, omdat er slechts zeven derde landen partij bij zijn. Een tweede beperking is dat de bedoelde verdragen zien op overdracht van de tenuitvoerlegging van vonnissen



die zijn geweest tegen de eigen onderdanen van de staat aan wie de overdracht plaats kan vinden. Alleen het genoemde verdrag van de Raad van Europa voorziet in de mogelijkheid om door middel van het afleggen van een verklaring de personele werking uit te breiden tot andere dan eigen onderdanen. Nederland behoort tot de weinige landen die een dergelijke verklaring heeft afgelegd en de werking van het verdrag aldus hebben uitgebreid tot onder andere vreemdelingen die in Nederland hun vaste verblijfplaats hebben en hun verblijfsrecht niet verliezen ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf. Ten slotte, is nog een belangrijke beperking de vereiste medewerking van de derde staat, die immers zal moeten verzoeken om de overname van de tenuitvoerlegging.

Bezien we tegen deze achtergrond de gevolgen van het arrest voor Nederland dan geldt het volgende. Uit artikel 4 van de Uitleveringswet volgt dat uitlevering van eigen onderdanen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf niet wordt toegestaan. EU-onderdanen die in Nederland permanent verblijven kunnen, gelet op de verklaring van Nederland bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag, gelijk gesteld worden met Nederlanders, mits zij aan de voorwaarden genoemd in de verklaring voldoen. Een verblijfsduur van 5 jaren is voldoende en de twee andere voorwaarden over het uitoefenen van rechtsmacht en het niet verliezen van de verblijfstitel vormen geen belemmering. Sinds de invoering van artikel 8c, onderdeel a, van het Wetboek van Strafrecht kan Nederland na een weigering van de uitlevering in de hier bedoelde gevallen rechtsmacht uitoefenen. Bovendien gelden voor het verlies door een EU burger van zijn recht op verblijf na een rechtmatig verblijf van 5 jaren of meer zeer hoge drempels, zodat ook aan die voorwaarde wordt voldaan. Uitlevering op basis van multilaterale verdragen waarbij Nederland partij is, vindt ingevolge artikel 51a, derde lid, van de Uitleveringswet plaats met in achtname van de bepalingen van het Europees uitleveringsverdrag. Voor uitlevering op grond van bilaterale uitleveringsverdragen gelden de restricties van artikel 4 van de Uitleveringswet. Het arrest Raugevicius leidt ertoe dat Nederland gehouden is om ook bij toepassing van deze verdragen EU onderdanen die permanent in Nederland verblijven met Nederlanders gelijk te stellen. Nederland zal in voorkomend geval daarbij de criteria van de verklaring bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag hanteren.

Dit alles overziende luidt de conclusie dat Nederland zonder wetswijziging bij uitlevering ter fine van strafexecutie van een EU onderdaan van een andere lidstaat aan een derde staat kan voldoen aan het bepaalde in de artikelen 18 en 21 VWEU. Aan het advies van de Raad van de rechtspraak tot aanvulling van de wet wordt dan ook geen gevolg gegeven.

Artikel 7

Het bestaande artikel 7 strekt tot uitvoering van artikel 2, eerste, tweede en vierde lid en artikel 4, eerste lid, van het kaderbesluit EAB, dat de regels bevat omtrent de toetsing aan de dubbele strafbaarheid van de feiten die aan een EAB ten grondslag liggen. Er worden twee wijzigingen van deze bepaling voorgesteld.

De wijziging van het eerste lid, onderdeel a, onder 2° vloeit voort uit de beschikking van 25 september 2015 in de zaak C-463/15 A, ECLI:EU:C:2015:468, en betreft het volgende. Het vierde lid van artikel 2 van het kaderbesluit EAB bepaalt dat de toetsing van dubbele strafbaarheid alleen is toegestaan voor zover het om andere dan de in het tweede lid bedoelde lijstfeiten gaat. Het bestaande artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Overleveringswet bevat de toetsing aan de dubbele strafbaarheid en stelt de eisen dat het feit zowel naar het recht van de uitvaardigende lidstaat als naar dat van Nederland strafbaar is en dat daarop naar het recht van beide landen een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden is gesteld. Echter, bij genoemde beschikking heeft het Hof bepaald dat artikel 2, vierde lid, en artikel 4, eerste lid, van het kaderbesluit EAB in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat voor de overlevering op basis van een Europees aanhoudingsbevel in de uitvoerende lidstaat niet alleen de voorwaarde wordt gesteld dat het feit waarvoor dat aanhoudingsbevel is uitgevaardigd strafbaar is naar het recht van die lidstaat, maar ook dat dit feit volgens het recht van deze uitvoerende lidstaat kan worden bestraft met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden. Over deze beschikking en de daaraan te verbinden gevolgen is met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld. Verwezen wordt naar de brieven van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie van respectievelijk 13 oktober 2015 en 24 augustus 2016¹ en de algemeen overleggen met de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie en de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 2 en 3 december 2015 en van 5 oktober 2016².

De tweede materiële wijziging van artikel 7 betreft de aanvulling met een nieuw vierde lid. In de overleveringspraktijk komt het vaker voor dat een EAB is uitgevaardigd met het oog op een strafver-

¹ Kamerstukken II 2015–16, 32 317, nr. 351 en nr. 437.

² Kamerstukken II 2015-16, 32 317, nr. 392 en 2016–17, 32 317, nr. 443.



volgving of strafexecutie voor verschillende strafbare feiten. Vervolgens blijkt dat de overlevering kan worden toegestaan, maar niet voor alle feiten. Tot deze gevallen behoren ook zaken waarin de gedeeltelijke weigering uitsluitend het gevolg is van de omstandigheid dat bepaalde feiten naar het recht van de uitvaardigende staat, niet voldoen aan de strafdrempel van een jaar of van vier maanden. De overlevering kan nu slechts gedeeltelijk worden toegestaan en moet gedeeltelijk worden geweigerd. Dat betekent dat de opgeëiste persoon na overlevering niet kan worden berecht of een hem opgelegde vrijheidsstraf kan ondergaan voor de feiten waarvoor de overlevering is geweigerd. Dit heeft voor de opgeëiste persoon tot gevolg dat er ook na overlevering bepaalde lichtere feiten tegen hem blijven open staan of dat de hem opgelegde vrijheidsstraf niet geheel kan worden tenuitvoergelegd. Dit is niet in zijn belang en doet ook afbreuk aan een effectieve rechtspleging. In het uitleveringsrecht heeft men daar al lang geleden een oplossing voor gevonden in de vorm van de zogeheten *accessoire uitlevering*, waardoor gedeeltelijke weigeringen als hier bedoeld worden voorkomen. Het kaderbesluit EAB is indertijd in zeer korte tijd in de Raad onderhandeld en de figuur van *accessoire overlevering* is toen over het hoofd gezien. Uit het Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, PbEU van 6 oktober 2017, C 335/1, blijkt dat inmiddels twaalf lidstaten hun nationale wet hebben aangevuld met een bepaling over de *accessoire overlevering*. De regering is nu ook in de Nederlandse praktijk de behoefte daaraan is gebleken, er voorstander van dit voorbeeld te volgen en stelt daarom het nieuwe vierde lid van artikel 7 voor. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat er anders dan in het uitleveringsrecht geen noodzaak bestaat de *accessoire overlevering* uit te breiden tot feiten waarop geldboetes zijn gesteld of voor de tenuitvoerlegging van geldboetes, omdat ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Overleveringswet het specialiteitsbeginsel ter zake van die feiten niet geldt.

Artikel 11

Het bestaande artikel 11 van de Overleveringswet verbiedt de overlevering wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat inwilliging van het verzoek zou leiden tot flagrante schending van fundamentele rechten van de betrokken persoon, zoals die worden beschermd door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (voortaan: EVRM). Deze weigeringsgrond behoort niet tot de limitatief in de artikelen 4 en 4a van het kaderbesluit EAB opgenomen weigeringsgronden, reden waarom artikel 11 – zo blijkt uit navolgende arresten van het Hof – niet in zijn bestaande vorm kan worden gehandhaafd. Dit betekent allerm minst dat in het kader van de overleveringsprocedure voorbij kan worden gegaan aan de bescherming van mensenrechten. Het tegendeel is het geval. Vanaf 2004 gold voor de lidstaten al de verplichting tot naleving van het EVRM. Echter sedert 2010 is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (voortaan: het Handvest) verheven tot het primaire Unierecht. Het Handvest is gericht ook tot de lidstaten, meer in het bijzonder wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen, zo is vastgelegd in artikel 51, eerste lid, van het Handvest. Met andere woorden nu schrijft Unierecht zelf voor dat aan mensenrechten getoetst moet worden. Artikel 52, derde lid, van het Handvest bepaalt dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het verdrag aan zijn toegekend. Artikel 52 sluit zelfs een ruimere bescherming door het recht van de Unie niet uit. Tegen deze achtergrond blijft er dus wel ruimte voor een bepaling over de bescherming van de mensenrechten in de Overleveringswet, zij het in gewijzigde vorm.

Voor de formulering daarvan is een aantal recente arresten van het Hof relevant. Dit geldt in de eerste plaats voor het arrest van 5 april 2016 in de zaken C-404/15 Aranyosi en C-659/15 PPU Caldararu, ECLI:EU:C:2016:198. In dit arrest heeft het Hof expliciet aangegeven hoe in het kader van overlevering de beoordeling van een reëel gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest wegens detentieomstandigheden moet plaats vinden en hoe die schending moet worden voorkomen. In zijn arrest van 25 juli 2018 in de zaak C-220/18 PPU ML, ECLI: EU: C: 2018:589 heeft het Hof de toetsing van detentieomstandigheden nader ingevuld. In zijn arrest van 25 juli 2018 in de zaak C216/18 PPU LM, ECLI:EU:C:2018:586, is het Hof ingegaan op de toetsing van een reëel gevaar van schending van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten.

Alvorens op de details van deze uitspraken in te gaan, is het volgende van belang. Het Hof gaat in deze arresten uit van de Unie als waardengemeenschap als bedoeld in artikel 2 van het VEU. Het in de Unie geldende beginsel van wederzijds vertrouwen is gebaseerd op de vooronderstelling dat alle lidstaten de waarden van de Unie respecteren. De wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen zoals het Europees aanhoudingsbevel is op wederzijds vertrouwen gestoeld. Daarom is – aldus het Hof – de erkenning van een EAB regel en is er buiten de limitatief in het Kaderbesluit opgesomde weigeringsgronden geen ruimte voor weigering van de erkenning. Het Hof van Justitie onderkent tegelijkertijd dat het wederzijdse vertrouwen geen blind vertrouwen is en dat uitzonderlijke situaties afbreuk kunnen doen aan dat vertrouwen en reden kunnen zijn om het vertrouwen te beperken. Aangezien het wederzijds vertrouwen bepalend is voor de juridische structuur van de Unie kan een inperking van dat beginsel echter geen aanleiding zijn voor een permanent wantrouwen tussen



lidstaten. Een inperking moet daarom niet alleen beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties, het moet ook zo mogelijk gericht zijn op het herstel van het vertrouwen in de toekomst.

In het arrest in de zaken Aranyosi en Caldararu gaat het om het reële gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest ten gevolge van de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat. Het Hof van Justitie bepaalt eerst hoe verweren van die strekking dienen te worden beoordeeld. Ten eerste dient de uitvoerende justitiële autoriteit aan de hand van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens, wat de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat betreft, na te gaan of deze duiden op gebreken die hetzij structureel of fundamenteel zijn, hetzij bepaalde groepen van personen raken, hetzij bepaalde detentiecentra betreffen. Indien dat van structurele of fundamentele gebreken, dient zij vervolgens concreet en nauwkeurig na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de opgeëiste persoon vanwege de omstandigheden van zijn detentie in die lidstaat een reëel gevaar zal lopen te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling, in de zin van artikel 4 van het Handvest, wanneer hij wordt uitgeleverd aan die lidstaat. Voor die concrete vaststelling dient de uitvoerende justitiële autoriteit gebruik te maken van de mogelijkheid van het vragen van aanvullende inlichtingen aan de uitvaardigende justitiële autoriteit. De uitvaardigende justitiële autoriteit krijgt daardoor de gelegenheid om haar visie op de zaak te geven en dus ook om aan te tonen dat er in het voorliggende geval geen risico op schending bestaat. De uitvaardigende justitiële autoriteit kan met het oog op het verstrekken van gevraagde informatie binnen de gestelde termijn tevens een beroep doen op de centrale autoriteit in zijn lidstaat. Vervolgens moet de uitvoerende justitiële autoriteit een beslissing nemen over de overlevering. Echter, indien zij niet tot overlevering kan besluiten dan dient zij de overlevering niet te weigeren, maar deze uit te stellen, zo bepaalde het Hof in deze arresten. Dat uitstel is ingegeven door de gedachte dat de omstandigheden kunnen wijzigen waardoor op een later moment de overlevering wel mogelijk is, doordat de uitvoerende justitiële autoriteit aanvullende gegevens verkrijgt op grond waarvan zij het bestaan van het gevaar op schending kan uitsluiten. Indien het gevaar echter niet binnen redelijke termijn kan worden uitgesloten dient zij te beslissen of de overleveringsprocedure moet worden beëindigd. In dit arrest vormt het vereiste van objectieve informatie een rode draad. Volgens het Hof kan deze worden ontleend aan uitspraken van internationale gerechten in het bijzonder EHRM, aan rapporten en andere officiële documenten van internationale organisaties zoals Raad van Europa en de Verenigde Naties, maar ook aan uitspraken van rechters uit de verzoekende lidstaat. In zijn arrest ML dat eveneens over dreigende schending van artikel 4 van het Handvest ging, bevestigde het Hof dat bij een reëel gevaar van schending van de rechten van de opgeëiste persoon niet moet worden geweigerd, maar dat de beslissing moet worden uitgesteld. In de zaak ML stelde de verwijzende rechter, als vervolg op het arrest Aranyosi en Caldararu, gedetailleerde vragen over de wijze waarop hij moet onderzoeken of er sprake is van een reëel gevaar van schending van artikel 4 Handvest ten aanzien van de opgeëiste persoon. Het Hof oordeelde dat de uitvoerende justitiële autoriteit pas na constatering dat er sprake is van structurele gebreken die het risico van schending in zich bergen het vervolgonderzoek of de opgeëiste persoon een reëel gevaar loopt, dient uit te voeren. Dat vervolgonderzoek kan zij niet doen uitstrekken tot de detentieomstandigheden in alle penitentiaire inrichtingen van de uitvaardigende lidstaat. Zij moet zich richten op de detentieomstandigheden voor de opgeëiste persoon in die inrichtingen waar betrokkene, ook al is dit tijdelijk, na de overlevering wordt gedetineerd. Daarbij kan de uitvoerende justitiële autoriteit niet voorbij gaan aan inlichtingen afkomstig van een andere bevoegde autoriteit uit de uitvaardigende lidstaat dan alleen de uitvaardigende justitiële autoriteit, dat de opgeëiste persoon niet aan een vernederende of onmenselijke behandeling als bedoeld in artikel 4 van het Handvest zal worden bloot gesteld.

Op dezelfde dag als het arrest ML wees het Hof een belangrijk arrest over een ander grondrecht. Dat arrest wordt aangeduid met de letters LM. In het arrest LM wenst de verwijzende rechter, aldus het Hof, in essentie te vernemen of artikel 1, derde lid, van het kaderbesluit EAB aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de uitvoerende justitiële autoriteit die moet beslissen over de overlevering ter fine van strafvervolgning, over gegevens beschikt, die erop wijzen dat er een reëel gevaar van schending van het door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde grondrecht op een eerlijk proces wegens structurele of fundamentele gebreken bestaat, wat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat betreft, die autoriteit ook nog concreet en nauwkeurig moet nagaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een dergelijk gevaar zal lopen na overlevering aan laatstbedoelde lidstaat. In geval van een bevestigend antwoord verzoekt de verwijzende rechter het Hof om verduidelijking van de voorwaarden waaraan een dergelijke verificatie moet voldoen. Het Hof gaat allereerst na of het de verwijzende rechter is toegestaan om net als bij een reëel gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest bij wijze van uitzondering geen gevolg te geven aan een EAB wanneer er een reëel gevaar van schending van het grondrecht van de betrokkene op een onafhankelijk gerecht is en derhalve van zijn grondrecht op een eerlijk proces als neergelegd in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest. Het Hof wijdt uitvoerige overwegingen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als onderdeel van de gemeenschappelijke waarde van de rechtstaat en stelt dat de hoge mate van vertrouwen



tussen de lidstaten waarop het systeem van het Europees aanhoudingsbevel berust, is gebaseerd op de premisse dat de strafrechters van de andere lidstaten, die na de overlevering de opgeëiste persoon moeten berechten of betrokken zullen zijn bij de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, evenals het strafproces zelf, aan de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming, met name de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van genoemde rechters, voldoen. Het Hof komt tot het oordeel dat bij wijze van uitzondering geen uitvoering aan het EAB kan worden gegeven, wanneer niet kan worden uitgesloten dat de opgeëiste persoon na overlevering een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht zal worden geschonden en derhalve zijn door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde grondrecht op een eerlijk proces in de kern zal worden aangetast. Om tot dat oordeel te komen dient de uitvoerende justitiële autoriteit evenals in het arrest Aranyosi twee stappen te doorlopen en daarbij rekening te houden met de mate van het beschermingsniveau van het door artikel 47, tweede lid, van het Handvest gewaarborgde grondrecht. Wat betreft de eerste stap wijst het Hof bij het vereiste van de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties, kort samengevat, op het externe aspect van de volledige autonome uitoefening van de taken van de rechters en het interne aspect van onpartijdigheid van rechters en gaat uitvoerig in op de vereisten die daaraan ten grondslag liggen. De uitvoerende justitiële autoriteit dient op grond van objectieve gegevens, zoals het met reden omklede voorstel van de Commissie op grond van artikel 7, eerste lid, VEU, vast te stellen dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar dreigt dat het grondrecht op een eerlijk proces in de kern wordt aangetast wegens structurele of fundamentele gebreken wat de rechterlijke macht betreft, die de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van die lidstaat in gevaar brengen. Het Hof wijst uitdrukkelijk af dat met de eerste stap zou kunnen worden volstaan om van de overlevering af te zien, omdat dit neer zou komen op een opschorting van het kaderbesluit jegens een lidstaat. Het Hof stoelt dit op overweging 10 van het kaderbesluit EAB waarin is gesteld dat de toepassing van het kaderbesluit slechts door de Raad kan worden opgeschort na vaststelling van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 2 van het VEU vastgelegde beginselen. Een dergelijke schending moet door de Europese Raad zijn geconstateerd overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van het VEU en volgens de procedure van artikel 7, tweede lid van dat verdrag. Derhalve moet de uitvoerende justitiële autoriteit de tweede stap doorlopen en concreet en nauwkeurig beoordelen of er in de omstandigheden van het specifieke geval zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat voor de gezochte persoon een reëel gevaar op schending na zijn overlevering aan de uitvaardigende lidstaat bestaat. Daarbij dient de uitvoerende justitiële autoriteit na te gaan of er, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de opgeëiste persoon, de aard van het feit waarvoor hij wordt vervolgd, de feitelijk context die aan het EAB ten grondslag ligt, alsmede het resultaat van de inlichtingen die hij aan de uitvaardigende justitiële autoriteit heeft gevraagd zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een dergelijk gevaar zal lopen in geval van overlevering. Als een en ander er niet toe leidt dat het gevaar van schending kan worden uitgesloten dan dient de uitvoerende justitiële autoriteit – aldus het hof – geen gevolg te geven aan het Europees aanhoudingsbevel. In dit arrest heeft het Hof afgezien van de figuur van het uitstellen van de beslissing.

Tegen de achtergrond van deze arresten en gelet op het advies van de Raad voor de rechtspraak is artikel 11 opnieuw geformuleerd. In het eerste lid is bewust gekozen voor de door het Hof gebruikte formulering van het geen gevolg geven aan een Europees aanhoudingsbevel, teneinde deze vorm van afdoening te onderscheiden van de toepassing van een weigeringsgrond. Voor weigeren wordt in de wet de term 'niet toestaan' gebruikt. Aangezien het om implementatie van EU recht gaat, is de verwijzing naar het EVRM vervangen door een verwijzing naar het Handvest. Zoals uit het arrest ML blijkt dient de rechtbank binnen de termijnen te beslissen en komt toepassing van het eerste lid aan de orde als er een reëel gevaar op schending van de grondrechten van de opgeëiste persoon niet kan worden uitgesloten. Het tweede is, opgenomen, indachtig de hiervoor beschreven arresten over detentieomstandigheden, waarin de figuur van uitstel van de beslissing is voorgeschreven door het Hof. Daarvoor is in het wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de figuur van de aanhouding. De rechtbank zal moeten afwegen of daartoe aanleiding bestaat en daarbij eventuele verdere ontwikkeling van de jurisprudentie van het Hof op dit punt dienen te betrekken. De aanhouding dient ertoe om samen met de uitvaardigende autoriteit na te gaan of er toch mogelijkheden zijn om het gevaar op schending af te wenden en vergt dus van de rechtbank nadere stappen. Zo kan de rechtbank ook uit andere objectieve informatie afleiden dat het gevaar op een later tijdstip kan worden uitgesloten. Het derde en het vierde lid bepalen wat er na de aanhouding van de beslissing moet gebeuren.

Teneinde na een aanhouding als bedoeld in dit artikel de redelijke termijn te bewaken, zijn de artikelen 22, zesde lid, en 27, derde lid, van de Overleveringswet aangevuld. Verwezen wordt naar de toelichting op die artikelen.

Artikel 12

Het bestaande artikel 12 strekt tot uitvoering van artikel 4bis van het kaderbesluit EAB, dat de regels bevat voor de toetsing van een EAB dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een



vonnis, terwijl de opgeëiste persoon niet in persoon is verschenen op het proces dat tot dat vonnis heeft geleid. Het artikel is tot stand gekomen bij de wet van 12 mei 2011, Stb. 232³ tot implementatie van het kaderbesluit 2009/299 JBZ dat het nieuwe artikel 4bis van het kaderbesluit bevat. Ofschoon artikel 4bis kan worden gekwalificeerd als een facultatieve weigeringsgrond, is artikel 12 geformuleerd als een verplichte weigeringsgrond. De reden voor deze wijze van implementatie was toentertijd de overweging dat zich buiten de in dit artikel opgesomde uitzonderingen geen situaties voordoen waarin overlevering kan worden toegestaan terwijl de opgeëiste persoon niet aanwezig noch vertegenwoordigd werd door zijn raadsman op het proces dat tot de beslissing heeft geleid.

De voorgestelde wijzigingen in de aanhef van het eerste lid vloeien rechtstreeks voort uit de arresten van 24 mei 2016 in de zaak C-108/16 PPU Dworzecki, ECLI:EU:C:2016:346 en van 10 augustus 2017 in de zaak C-271/17 PPU Zdziasek ECLI:EU:C:2017:629. In het arrest Dworzecki heeft het Hof niet alleen gewezen op het facultatieve karakter van artikel 4bis, maar ook aangegeven dat de uitvoerende justitiële autoriteit hoe dan ook, zelfs na te hebben vastgesteld dat de uitzonderingen als bedoeld in artikel 4bis niet zien op de concrete situatie, rekening kan houden met andere omstandigheden aan de hand waarvan zij zich ervan kan vergewissen dat de overlevering van de betrokkene geen schending van zijn rechten van verdediging impliceert. Zo kan de uitvoerende justitiële autoriteit bij zijn beoordeling ook de handelwijze van de betrokkene waaronder een eventueel kennelijk gebrek aan zorgvuldigheid van de opgeëiste persoon, met name wanneer blijkt dat hij heeft getracht te ontkomen aan de betekening van de aan hem gerichte informatie, betrekken. Dit laatste is door de regering bij de wijziging van artikel 12 in 2011 niet meegewogen. In het arrest Zdziasek heeft het Hof nog eens bevestigd dat het kaderbesluit EAB, zoals gewijzigd, de uitvoerende justitiële autoriteit niet belet om rekening te houden met alle omstandigheden die de betrokken zaak kenmerken, om zich ervan te vergewissen dat de rechten van verdediging van de opgeëiste persoon tijdens de relevante procedure of procedures zijn geëerbiedigd. Tegen deze achtergrond komt het verplichtende karakter van deze weigeringsgrond te vervallen, zodat er voortaan sprake is van een facultatieve weigeringsgrond.

Aangezien het Hof in een aantal zaken, waaronder de zaak Zdziasek, nadere uitleg heeft gegeven aan het in artikel 4bis gebruikte begrip 'proces dat tot de beslissing heeft geleid', wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt in het gehele artikel 12 'behandeling ter terechtzitting' te vervangen door 'het proces' en 'vonnis' door 'beslissing'. De Raad van de rechtspraak adviseerde overeenkomstig.

Ten slotte wordt opgemerkt dat deze beide arresten ook van belang zijn voor de uitvaardiging van een EAB. Meer in het bijzonder dat het met het oog op de beoordeling van de al dan niet toepasselijkheid van artikel 4bis door de uitvoerende justitiële autoriteit, belangrijk is bij het uitvaardigen van een EAB voor de tenuitvoerlegging van een vonnis dat tot stand is gekomen in een proces waarbij de opgeëiste persoon niet of niet in alle fasen aanwezig is geweest, meteen in het EAB formulier duidelijk de omstandigheden van de aan het vonnis voorafgaande procesgang te vermelden. Dit voorkomt de noodzaak van het vragen van aanvullende inlichtingen door de uitvoerende justitiële autoriteit. Verder is van belang voor de praktijk, dat het Hof nog eens heeft onderstreept dat er op de uitvaardigende autoriteit de taak rust om in het geval aanvullende inlichtingen worden gevraagd, deze binnen de gestelde tijd zo volledig mogelijk te verstrekken, teneinde de uitvoerende justitiële autoriteit in staat te stellen een beslissing over de overlevering te nemen. De uitvoerende justitiële autoriteit is voor die beslissing immers gebonden aan de in artikel 17 van het kaderbesluit EAB gestelde termijnen. In artikel 45a van de Overleveringswet kan worden volstaan met het aanpassing van de terminologie, opdat deze meer aansluit bij artikel 4bis van het kaderbesluit.

Artikel 22

Het bestaande artikel 22 strekt tot uitvoering van artikel 17 van het kaderbesluit EAB, waarin de termijnen waarbinnen over de overlevering moet worden beslist, zijn vastgelegd. Naleving van de termijnen die aan de overleveringsprocedure zijn gesteld zijn van groot belang voor de effectiviteit van dit instrument van wederzijdse erkenning.

De voorgestelde wijzigingen in artikel 22 zijn het gevolg van de arresten van 30 mei 2013 in de zaak C-168/13 PPU Jeremy F ECLI:EU:C:2013:358, van 10 augustus 2017 in de zaak C-271/17 PPU Zdziasek ECLI:EU:C:2017:629, van 16 juli 2015 in de zaak C-237/15 PPU Lanigan ECLI:EU:C:2015:474 en van 12 februari 2019 in de zaak C-492/18 PPU TC vloeien verder voort uit de hierboven bij artikel 11 behandelde arresten van het Hof.

³ Wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de Overleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 en het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (Pb EU L 81).



Voor een goed begrip van de redenen voor de wijzigingen in artikel 22 is het volgende van belang. Voor zover een opgeëiste persoon niet instemt met zijn overlevering via de verkorte procedure dient ingevolge artikel 17, derde lid, van het kaderbesluit EAB de beslissing binnen 60 dagen na diens aanhouding te worden genomen. Het derde lid staat in specifieke gevallen een verlenging toe met 30 dagen. Het zevende lid, ten slotte, onderkent dat in uitzonderlijke omstandigheden deze termijnen niet kunnen worden nageleefd. In de praktijk staat de termijn van 60 dagen onder spanning door de prejudiciële procedure en door het vragen om aanvullende inlichtingen. Met de prejudiciële procedure kon in 2002 bij de vaststelling van het kaderbesluit 7 geen rekening worden gehouden. Dit houdt verband met het feit dat ten tijde van de opstelling van het kaderbesluit EAB, in 2002, de prejudiciële procedure slechts in zeer beperkte mate kon worden toegepast. Verwezen wordt naar hetgeen daarover in de inleiding van deze memorie is opgemerkt. Inmiddels is de toepassing verruimd en staat het belang van die procedure voor de eenvormige uitleg van het kaderbesluit EAB buiten kijf. In de praktijk past het Hof in EAB zaken zeer vaak de spoedprocedure met een doorlooptijd van 2,9 maanden toe, maar er zijn ook zaken waarin dat achterwege blijft en de doorlooptijd gemiddeld 16,4 maanden bedraagt. In het geval de IRK een prejudiciële vraag stelt, heeft dat niet alleen gevolgen voor de behandelingsduur van de desbetreffende zaak, maar in voorkomend geval ook voor andere soortgelijke zaken. Daarnaast kunnen prejudiciële vragen van gerechten uit andere lidstaten voor de IRK aanleiding zijn om zaken aan te houden. Een en ander betekent dat in zaken die geraakt worden door prejudiciële procedure het niet mogelijk is binnen de termijn van 60 of 90 dagen te beslissen over de overlevering.

Uitgangspunt bij de overlevering is, dat de in het standaardformulier voor het EAB te vermelden gegevens de uitvoerende justitiële autoriteit in staat stellen een beslissing over de overlevering te nemen. In artikel 15, tweede lid, van het kaderbesluit EAB heeft de wetgever voorzien in de mogelijkheid om aanvullende inlichtingen te vragen, maar dit is door de Unie wetgever als uitzondering bedoeld. Het vragen van aanvullende inlichtingen moet met voortvarendheid gebeuren. De Unie wetgever bepaalde immers al, dat daarbij rekening moet worden gehouden met de termijnen van artikel 17 van het kaderbesluit EAB.

Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak Jeremy F het belang van naleving van de termijnen van artikel 17 onderstreept en er op gewezen dat alleen in specifieke gevallen de termijn van 60 dagen kan worden verlengd met 30 dagen en dat het slechts in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is om deze termijnen niet na te leven. Uitzondering vormt, aldus het Hof, het geval dat de rechter besluit om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof.

Met betrekking tot het vragen van aanvullende inlichtingen heeft het Hof in diverse uitspraken op het belang van deze voorziening gewezen voor die gevallen waarin die aanvullende inlichtingen de uitvoerende justitiële autoriteit in staat kunnen stellen een beslissing te nemen. Het vragen en ontvangen van adequate aanvullende inlichtingen vraagt tijd, maar dit betekent niet – aldus het Hof – dat de termijnen van artikel 17 opzij kunnen worden gezet. Het Hof heeft dat in zijn arrest in de zaak *Zdziaszek* nog eens bevestigd door te overwegen dat indien de uitvoerende justitiële autoriteit meent dat zij niet over voldoende gegevens beschikt om rechtsgeldig over de overlevering van de betrokkene te kunnen beslissen, gebruik dient te maken van artikel 15, tweede lid, van het kaderbesluit EAB. Echter als hij na ontvangst daarvan nog over onvoldoende informatie beschikt, zij over de mogelijkheid de overlevering te weigeren. In dat geval, aldus het Hof, kan niet van de uitvaardigende justitiële autoriteit worden verlangd dat met overschrijding van de termijnen nogmaals aanvullende informatie worden gevraagd.

Meer recent zijn de hierboven bij artikel 11 aangehaalde arresten in de zaken *Aranyosi* en *Caldararu* en in de zaak *LM* geweest, waarin het Hof heeft aan gegeven dat de uitvoerende justitiële autoriteit in voorkomend geval een reëel gevaar van schending van een door het Handvest gewaarborgd recht van de opgeëiste persoon moet kunnen uitsluiten wil zij de overlevering kunnen toestaan. Daartoe moet de uitvoerende justitiële autoriteit onderzoek doen. Het Hof heeft de kaders voor een dergelijk onderzoek aangegeven en bovendien ook uitgesproken dat de uitvaardigende autoriteit gehouden is om daaraan mee te werken. Het Hof houdt ook in die gevallen in beginsel vast aan de termijnen van artikel 17, zo blijkt uit punt 65 van dat arrest. Dit is in feite een opdracht aan de uitvoerende en de uitvaardigende autoriteit om snel te handelen.

Voor de volledigheid wordt er nog op gewezen dat het Hof in het arrest *Lanigan* heeft aangegeven dat termijnoverschrijding geen rechtsgevolgen heeft voor de bevoegdheid van de uitvoerende justitiële autoriteit om een beslissing over de overlevering te nemen. Dit arrest neemt twijfels weg over het voortbestaan van de bevoegdheid van de uitvoerende justitiële autoriteit om na een termijnoverschrijding nog over de overlevering te beslissen, maar is niet bedoeld als legitimatie voor een overschrijding. Het belang van deze uitspraak geldt vooral de zaken, waarin wegens prejudiciële vragen termijnoverschrijding onvermijdelijk is.



De wijziging van het derde lid strekt ertoe nauwer aan te sluiten bij de terminologie van het artikel 17 van het kaderbesluit.

Het huidige vierde lid van artikel 22 komt te vervallen en daarmee ook de daarin opgenomen verplichte schorsing van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon na 90 dagen. Dit houdt verband met de overige wijzigingen van deze bepaling, maar ook met het arrest in de zaak TC. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de in artikel 22, vierde lid, van de Overleveringswet dwingend voorgeschreven schorsing van de hechtenis onder voorwaarden ter voorkoming van vlucht na 90 dagen, niet verenigbaar is met het kaderbesluit in geval er een zeer groot vluchtgevaar bestaat dat niet door het opleggen van passende maatregelen tot aanvaardbare proporties kan worden teruggebracht. Voor het huidige vierde lid komen een nieuw vierde lid en vijfde lid in de plaats. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat ten gevolge van de wijziging van het vierde lid van artikel 22, de opschorting en schorsing van de vrijheidsbeneming voortaan uitsluitend in artikel 64 van de Overleveringswet is geregeld.

In het nieuwe vierde lid strekt het gebruik van de term 'uitzonderlijke omstandigheden' ertoe om nauwer aan te sluiten bij de terminologie van artikel 17 van het kaderbesluit. Verder wordt in dat nieuwe artikellid de hierboven aangehaalde jurisprudentie gecodificeerd. Het nieuwe vierde lid is toegesneden op de situatie dat er op het moment van toepassing ervan relevante prejudiciële vragen in behandeling zijn bij het Hof. Met andere woorden het moet gaan om vragen die binnen de termijnen van artikel 17 zijn gesteld hetzij door de IRK, hetzij door een rechter in een andere lidstaat. De Raad voor de rechtspraak heeft er aandacht voor gevraagd dat wanneer prejudiciële vragen niet via de spoedprocedure worden behandeld de doorlooptijd kan oplopen tot ruim een jaar en vraagt of in die gevallen de verlenging van de termijn met bijvoorbeeld negentig dagen kan plaats vinden. In reactie daarop wordt hier nog eens herhaald dat het Hof veel gebruik maakt van de spoedprocedure zoals de IRK ook heeft ervaren. Er resteren ook zaken waarin dat niet het geval is. Bij de gewone procedure betekent een maandelijks verlenging van de termijn door de rechtbank wel een belasting. Daarentegen vormt een verlengingsmogelijkheid met telkens negentig dagen een te schril contrast met het feit dat negentig dagen de maximumtermijn is waar binnen over een EAB moet zijn beslist. Een termijn van drie maanden bergt ook een risico in zich, omdat op het tijdstip van de verlenging de datum waarop het Hof uitspraak doet niet altijd vooraf bekend zal zijn. Bij een verlenging met negentig dagen duurt het lang voordat de zaak weer op de rol komt, terwijl het juist dringend gewenst is dat de aangehouden zaak of zaken na het arrest van het Hof voortvarend worden afgehandeld. Verder wordt de spoedprocedure door het Hof toegepast na een daartoe strekkend verzoek van de verwijzende rechter, maar het duurt altijd enige tijd nadat de vragen zijn gesteld voordat het duidelijk is of het Hof dat verzoek honoreert. Wordt het een spoedprocedure dan is een verlenging met telkens negentig dagen evenmin proportioneel. Alles afwegende acht ik het verantwoord om met het oog op prejudiciële vragen een verlengingstermijn van telkens zestig dagen voor te stellen.

Het nieuwe vijfde lid is toegesneden op de gevallen waarin onderzoek naar een reëel gevaar van schending van grondrechten in uitzonderlijke gevallen meer tijd vergt dan de termijnen van artikel 17 toelaten. Aangezien de rechtbank bij dit onderzoek zelf de omvang en duur van zijn onderzoek kan bepalen en daarbij – aldus het Hof – binnen de termijnen dient te blijven, wordt de verlengingsmogelijkheid beperkt tot telkens dertig dagen.

Het zesde lid ziet op de situatie waarin naar het oordeel van de rechtbank er sprake is van zowel een reëel gevaar op schending van grondrechten van de opgeëiste persoon maar er ook een mogelijkheid bestaat dat door wijziging van omstandigheden dat gevaar kan worden uitgesloten. Aangezien het hierbij gaat om wijzigingen die binnen een redelijke termijn dienen op te treden lijkt een verlengingsmogelijkheid van telkens dertig dagen erg kort. Reden waarom ook in deze gevallen een termijn van zestig dagen verantwoord is.

Over de in de in artikel 22 bestaande mogelijkheden tot verlenging dient te worden beslist door rechters die ervaring hebben in overleveringszaken en daardoor ook doordrongen zijn van de noodzaak om zoveel mogelijk binnen zestig dagen uitspraak te doen. Van de in het vierde tot en met zesde lid dient zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt. Een en ander betekent niet dat deze beslissingen altijd op de zitting van de rechtbank moeten worden genomen. Teneinde de rechtbank te ontlasten zijn in de schakelbepaling met het Wetboek van Strafvordering van artikel 30 de artikelen 21 tot en met 24 van dat Wetboek toegevoegd. Daarbij wordt er van uit gegaan dat de raadkamer over de voor dit type beslissingen noodzakelijke expertise beschikt.

Voor de goede orde wordt hier nog opgemerkt dat een andere mogelijkheid zou zijn geweest in artikel 66 de grondslag voor het opschorten van de termijnen van artikel 22 te verruimen. Daarvoor is uitdrukkelijk niet gekozen, omdat de naleving van de beslistermijnen voorop dient te staan en het kaderbesluit ook geen ruimte biedt voor het opschorten van die termijnen. Bovendien zou er bij opschorting geen verplichting zijn periodiek de voortgang van de zaak te bewaken en dan is het risico



groot dat het zicht op een opgeschorte zaak verloren gaat.

De mededelingsplicht aan Eurojust, voorgesteld in het nieuwe zesde lid, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 17, zevende lid, van het kaderbesluit EAB. Bij nader inzien lijkt het beter om die plicht die per zaak geldt, maar in de praktijk van het IRC slechts periodiek wordt ingevuld, in de Overleveringswet vast te leggen. Het ligt voor de hand om het dan nu ook in de wet vast te leggen dat de uitvaardigende autoriteit ook wordt geïnformeerd.

Artikelen 23 en 31

Met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 23 en 31 wordt evenals met het voorgestelde derde lid van artikel 2 de procedure die het Hof heeft voorgeschreven in de arresten Petruhhin, Piscioti wettelijk verankerd. Voor een nadere toelichting op genoemde arresten wordt verwezen naar de toelichting onder artikel 2.

De voorgestelde aanvulling van het tweede lid van artikel 23 strekt ertoe de IRK te informeren over de samenloop van het aan de IRK voorgelegde EAB met een concurrerend uitleveringsverzoek, dat is ontvangen en in behandeling is gegeven bij de bevoegde rechtbank.

De voorgestelde aanvulling van artikel 31 schrijft de Minister van Justitie en Veiligheid voor om na een beslissing van de IRK tot overlevering en ondanks de inwilligbaarheid van het concurrerende uitleveringsverzoek voorrang te geven aan de uitspraak van de IRK.

Artikel 27

Het bestaande artikel 27 strekt tot uitvoering van artikel 12 van het Kaderbesluit.

De opschorting of schorsing van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon wordt voortaan uitsluitend beheerst door het bestaande artikel 64 van de Overleveringswet. Dat blijkt uit het feit dat de bestaande verwijzing in het tweede lid naar artikel 22 is komen te vervallen. Die verwijzing zag op de in het vierde lid van artikel 22 opgenomen verplichting tot schorsing van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon na negentig dagen. Die verplichting is komen te vervallen, waardoor de verwijzing zinloos is geworden.

Het nieuwe derde lid strekt ertoe dat bij elke verlenging van de termijnen als bedoeld in artikel 22 tevens de noodzaak van de voortzetting van de vrijheidsbeneming van de opgeëiste persoon wordt bezien. Er wordt van uitgegaan dat de rechtbank bij die beoordeling de verhouding tussen de duur van de overleveringsdetentie en het doel waarvoor de overlevering wordt gevraagd betreft en ook nagaat of er aanleiding is voor toepassing van opschorting of schorsing van de vrijheidsbeneming als bedoeld in artikel 64.

Artikel 28

De aanvulling van artikel 28, derde lid, vloeit voort uit de voorgestelde wijziging van artikel 11, eerste lid.

Artikel 31

De toelichting op de wijziging van deze bepaling is betrokken bij de toelichting onder artikel 23.

Artikel 36

Het bestaande artikel 36 strekt tot uitvoering van artikel 24 van het kaderbesluit EAB en betreft uitgestelde of voorwaardelijke overlevering. Hiervan kan sprake zijn in geval van samenloop van een lopende Nederlandse strafvervolgning of tenuitvoerlegging van een aan de opgeëiste persoon opgelegde vrijheidsstraf.

Het nieuwe derde lid bevat de uitwerking van de te stellen voorwaarden die wat betreft onderdeel a is ingegeven door het arrest van 14 februari 2017 van het Europese Hof van de Rechten van de Mens in de zaak Hokkeling tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2017:0214JUD003074912 waarin het aanwezigheidsrecht van de verdachte is aangescherpt.

De aanvulling van deze bepaling met een vijfde en zesde lid is ingegeven door de ervaringen die inmiddels met de voorlopige terbeschikkingstelling zijn opgedaan. Gebleken is dat het in geval van een lopende Nederlandse strafvervolgning kan gaan om feiten, die niet of niet langer aanleiding vormen voor respectievelijk het bevelen of handhaven van de voorlopige hechtenis van de opgeëiste



persoon. Dat betekent, dat wanneer hij na berechting in de uitvaardigende lidstaat wordt terug gezonden naar Nederland er voor de voortzetting van de Nederlandse strafvervolging geen detentietitel beschikbaar is. Dit is ongewenst indien betrokkene inmiddels in de uitvaardigende lidstaat tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is veroordeeld. Een dergelijke situatie leidt er nu toe dat bij voorbaat wordt afgezien van een voorwaardelijke terbeschikkingstelling. Dat is minder wenselijk, zeker in het geval de overlevering is verzocht voor de strafvervolging ter zake van ernstige strafbare feiten. De voorgestelde nieuwe detentietitel die is gekoppeld aan het bestaan van een buitenlandse detentietitel, beoogt de beschreven belemmering voor een voorwaardelijke terbeschikkingstelling op te heffen.

Artikel 39, 40 en 43

De bestaande artikelen 39 tot en met 43 strekken tot uitvoering van artikel 13 van het kaderbesluit EAB en bevatten de regeling voor overlevering via de verkorte procedure. De verkorte procedure wordt toegepast indien de opgeëiste persoon na zijn aanhouding en na te zijn geïnformeerd over het EAB en de rechtsgevolgen van zijn instemming tegenover de rechter-commissaris, instemt met zijn overlevering en de officier van justitie geen bezwaar daartegen heeft. Alsdan volgt binnen tien dagen de overlevering.

Naar Nederlands recht is aan de toepassing van de verkorte procedure het rechtsgevolg verbonden dat de opgeëiste persoon na zijn overlevering geen aanspraak kan maken op bescherming door het specialiteitsbeginsel. Dit komt overeen met het systeem van de Uitleveringswet. Het specialiteitsbeginsel houdt – kort gezegd – in, dat een opgeëiste persoon na zijn overlevering niet kan worden vervolgd voor andere feiten dan waarvoor hij is overgeleverd en geen andere straf kan ondergaan dan waarvoor hij is overgeleverd. Bovendien kan de opgeëiste persoon niet worden verder geleverd aan een andere (lid)staat. Deze verboden kunnen slechts worden opgeheven na toestemming van de bevoegde autoriteit van de lidstaat door wie hij is overgeleverd. In Nederland is dat de officier van justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam. Artikel 13 van het kaderbesluit EAB biedt de lidstaten ook de mogelijkheid om na een verkorte procedure de bescherming van het specialiteitsbeginsel te handhaven of de opgeëiste persoon daarvan expliciet afstand te laten doen. Diverse lidstaten hebben van een van deze twee mogelijkheden gebruik gemaakt.

In zijn brief van 16 februari 2009⁴ heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie gereageerd op een in de periode van september 2007 tot januari 2009 doorgevoerde EU evaluatie van de implementatie en uitvoering van het kaderbesluit door Nederland. Een van de aanbevelingen betrof de verkorte procedure en had de strekking daaraan niet automatisch het verval van het recht op bescherming van het specialiteitsbeginsel te koppelen. Doel van die aanbeveling was de overlevering via de verkorte procedure te stimuleren. Tijdens de in het kader van de evaluatie gehouden interviews waren het EU evaluatieteam en leden van het Amsterdamse parket het er over eens dat meer personen zouden instemmen als het specialiteitsbeginsel gehandhaafd zou blijven. Het evaluatieteam steunde zijn redenering op het feit dat de cijfers voor Nederland over toepassing van de verkorte procedure verhoudingsgewijze lager lagen dan die van andere lidstaten. Uit de brief van mijn ambtsvoorganger blijkt, dat het EU team bij die vergelijking geen aandacht heeft besteed aan het feit dat in Nederland het percentage overleveringen van eigen onderdanen tussen de 25 en 30% bedroeg. Eigen onderdanen zijn niet op de vlucht, maar wonen in Nederland en verblijven meestal niet in overleveringsdetentie. Zij hebben alleen al daarom minder behoefte aan de verkorte procedure. Verder wees de minister er onder meer op dat de werkwijze van het Amsterdamse parket (het IRC) sterk zou moeten wijzigen, doordat men gehouden zou zijn eenduidig en schriftelijk vast te leggen voor welke feiten betrokkene precies wordt overgeleverd. Dat stuk zou vervolgens zowel aan betrokkene moeten worden uitgereikt als aan de uitvaardigende justitiële autoriteit moeten worden gezonden. Dit alles zou dan moeten gebeuren binnen de voorgeschreven termijn van 10 dagen. Tevens zou voor Nederlanders, binnen die termijn, de vereiste terugkeergarantie moeten worden verkregen. Mijn ambtsvoorganger kwam tot het oordeel dat de noodzaak van deze aanbeveling en de uitvoerbaarheid ervan verdere studie vergden en hij gaf aan de kwestie in overleg met het openbaar ministerie te Amsterdam nader te bezien.

In het hierboven genoemde overleg met het IRC en de IRK ter voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft het IRC herinnerd aan de aanbeveling van het EU evaluatieteam uit 2009 en nogmaals aangegeven dat naar zijn verwachting een wetswijziging op dit punt de toepassing van de verkorte procedure zal stimuleren en dat de voorziene extra werkzaamheden geen problemen voor het IRC zullen opleveren.

Overlevering via de verkorte procedure vindt in Nederland thans gemiddeld in 20% van de gevallen plaats. Duitsland, Frankrijk en Spanje handhaven bij de verkorte procedure de bescherming van het specialiteitsbeginsel al dan niet met de mogelijkheid daarvan afstand te doen. In die landen wordt de

⁴ Kamerstukken II 2008–09, 23 490, nr. 545



verkorte procedure in ruim 50% van de zaken toegepast. Het percentage overgeleverde eigen onderdanen ligt in Nederland nog steeds tussen 25% en 30%. Zij stemmen nog steeds nauwelijks in met de verkorte procedure. Daarentegen is het aantal eigen onderdanen dat door Spanje en Duitsland wordt overgeleverd zeer gering. Frankrijk komt met een percentage van ruim 15% het dichtst in de buurt van Nederland. Toch wil de regering nu de aanbeveling uit 2009 opvolgen. De redenen daarvoor zijn dat toename van de verkorte procedure de samenwerking met andere lidstaten bevordert en bovendien het aantal zaken dat door de IRK moet worden behandeld, vermindert. Dat zal bij het hoge aantal EABs die jaarlijks worden ontvangen een verlichting betekenen. Verder speelt een belangrijke rol de bereidheid van het IRC om zorg te dragen voor een adequate schriftelijke vastlegging van de genomen beslissing.

Dit leidt tot wijzigingen in de artikelen 39, 40 en 43 van de Overleveringswet.

In het vijfde lid van artikel 39, over de voorlichting aan de opgeëiste persoon over de rechtsgevolgen van de toepassing van de verkorte procedure voorafgaand aan zijn instemming, wordt de verwijzing naar het van rechtswege vervallen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel geschrapt.

In artikel 40 wordt een nieuw derde lid toegevoegd, dat de verplichting van de officier van justitie bevat om in zijn beslissing nauwkeurig aan te geven voor welke feiten de opgeëiste persoon wordt overgeleverd en het vereiste van voorafgaande toestemming bij verderlevering, alsmede in voorkomend geval de garantie van de uitvaardigende lidstaat tot terugzending van de opgeëiste persoon, als bedoeld in artikel 6, eerste lid van de Overleveringswet. Het vierde lid wordt aangevuld, zodat verzekerd is dat ook de opgeëiste persoon de beslissing ontvangt.

In artikel 43, ten slotte, wordt het van rechtswege vervallen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel bij toepassing van de verkorte procedure geschrapt.

Artikel 45a

Deze bepaling vormt de pendant van artikel 12 en hierin zijn dezelfde technische wijzigingen door gevoerd teneinde de bewoording meer aan te laten sluiten bij artikel 4bis van het kaderbesluit.

Op het belang van grote zorgvuldigheid bij het uitvaardigen van een EAB ingeval van een verstekvonnis is hierboven in de toelichting onder artikel 12 al ingegaan.

Artikel 64

De meldingsplicht in het nieuwe derde lid bevordert dat de uitvaardigende justitiële autoriteit ook van dit aspect van de behandeling van het door hem uitgevaardigde EAB op de hoogte blijft. Deze is toegevoegd, omdat het Hof in zijn jurisprudentie bij herhaling heeft gewezen op de noodzaak van uitwisseling van informatie tussen de bevoegde justitiële autoriteiten.

De voorgestelde wijzigingen van de **Uitleveringswet** worden als volgt toegelicht.

Artikel 22b

Het voorgestelde artikel 22b beoogt uitvoering te geven aan de arresten Petruhhin en Pesciotti. Ingevolge artikel 20 van de Uitleveringswet is de behandeling van uitleveringsverzoeken niet geconcentreerd bij één rechtbank, maar zijn alle rechtbanken in Nederland bevoegd uitleveringsverzoeken te behandelen. Daarin brengt deze bepaling ook geen wijziging. Wel voorziet de voorgestelde bepaling op inschakeling van de expertise van het IRC Amsterdam bij de beoordeling van de noodzaak om de lidstaat van nationaliteit van de opgeëiste persoon de gelegenheid te bieden een EAB uit te vaardigen. Behalve expertise beschikt het IRC ook over rechtstreekse contacten die het met voor de uitvaardiging en uitvoering van EABs bevoegde justitiële autoriteiten in de andere EU-lidstaten onderhoudt. Ten slotte, ligt een rol voor het IRC Amsterdam voor de hand, omdat het belast zal zijn met de behandeling van het EAB dat in voorkomend geval wordt ontvangen.

Artikel 23

De toevoeging aan het eerste lid vormt het spiegelbeeld van de toevoeging aan het eerste lid van artikel 23 van de Overleveringswet.

Artikel 35

Het nieuwe tweede lid ziet op de samenloop van een uitleveringsverzoek ter fine van strafvervolging met een EAB dat overeenkomstig artikel 22b is uitgelokt. Het bevat de verplichting voor de minister



van Justitie en Veiligheid om de uitlevering te weigeren teneinde voorrang te geven aan de tenuitvoerlegging van de door de IRK toegestane overlevering.

Het vernummerde derde lid ziet op de overige gevallen van samenloop van een uitleveringsverzoek met een EAB, waarvoor geen voorrangsregel voor het EAB geldt.

Artikel 42

Deze bepaling is aangevuld teneinde te voorkomen dat de officier van justitie instemt met de uitlevering via de verkorte procedure, terwijl het bepaalde in artikel 22b van toepassing is.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



Transponeringstabel

Artikel Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel	Gewijzigde bepaling Overleveringswet	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting bij keuzen invulling beleidsruimte
1, lid 3,	11	n.v.t	
2, lid 1,	7, lid 1, onder b, 7, lid 1, onder a, onder 1,	n.v.t	
4 bis	12 45a	n.v.t. n.v.t.	
17, lid 4,	22, leden 3 tot en met 7	n.v.t.	
24, lid 2,	36, lid 3 36, leden 6 tot en met 7	n.v.t	
27, lid 1,	39, lid 5, 43, lid 3, vervalt	n.v.t.	
–	2, lid 3, en 31, lid 2, nieuw	n.v.t.	
–	23, lid 2,	n.v.t.	
–	27, lid 2,	n.v.t.	
	27, lid 3, nieuw	n.v.t.	
	28, lid 3,	n.v.t.	
	30	n.v.t.	
	40, lid 3, nieuw	n.v.t.	
	64, lid 3, nieuw	n.v.t	