



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
prof. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 12 december 2018
doorkiesnummer 088-3613317
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
bijlage(n) 1
onderwerp Advies inzake conceptwetsvoorstel Herimplementatie kaderbesluit
Europees aanhoudingsbevel (wijziging van de Overleveringswet)

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 19 oktober 2018, kenmerk 2392056, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel Herimplementatie 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) (‘het Wetsvoorstel’). Met deze brief geeft de Raad hieraan gevolg.

HET WETSVOORSTEL

Op 12 mei 2004 is de Wet van 29 april 2004 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 (‘Overleveringswet’) in werking getreden.¹ Uit de sindsdien gevormde jurisprudentie van het Hof van de Justitie van de Europese Unie (‘het Hof’) is gebleken dat een aantal onderdelen van de Overleveringswet niet verenigbaar is met de door het Hof gegeven uitleg aan het Kaderbesluit.² Het Wetsvoorstel strekt grotendeels tot het corrigeren daarvan. Daarnaast wordt op twee punten uitvoering gegeven aan aanbevelingen op EU-niveau, waaraan volgens de Memorie van Toelichting (‘MvT’) in de praktijk ook behoefte blijkt te bestaan.

De navolgende wijzigingen worden voorgesteld:

- voorrang voor overlevering van een Unieburger 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 het Hof 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;

¹ Wet van 29 april 2004, Stb. 2004, 195.

² Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190, blz. 1).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 2 van 7

- tenuitvoerlegging in Nederland van buitenlandse vonnissen gewezen ten aanzien van vreemdelingen die met eigen onderdanen gelijk te stellen zijn (artikelen 6, 26a, 26b en 27 Overleveringswet) ten gevolge van het arrest van het Hof van 29 juni 2017 in de zaak C-579/15 Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503;
- dubbele strafbaarheid zonder aanvullende eisen (artikel 7 Overleveringswet) 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 Overleveringswet) zoals aanbevolen in het Handboek voor het uitvoeren van een Europees aanhoudingsbevel, paragraaf 2.3, PbEU van 6 oktober 2017, C 335/1;
- uitstel in plaats van weigering van overlevering bij dreigende schending van mensenrechten (artikel 11 Overleveringswet) ten gevolge van de arresten van het Hof 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 Overleveringswet) 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 Overleveringswet) ten gevolge van het arrest van 30 mei 2013 in de zaak C-168/13 PPU Jeremy F, ECLI:EU:C:2013:358.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt over het Wetsvoorstel.³

ADVIES

1. Voorstellen tot wijziging van art. 2 Overleveringswet en tot invoeging van art. 22b Uitleveringswet
De voorstellen voor het nieuwe derde lid van artikel 22 Overleveringswet en artikel 22b Uitleveringswet komen voort uit de arresten van het Hof 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. Beide arresten betreffen het geval waarin een derde land aan lidstaat A de uitlevering vraagt *ter fine van vervolging* van een onderdaan van lidstaat B. De voorgestelde regelingen maken geen onderscheid tussen uitlevering *ter fine van vervolging* en uitlevering *ter fine van tenuitvoerlegging*. Een recent arrest van het Hof van 13 november 2018, C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898 (Raugevicius) ziet specifiek op de

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 3 van 7

situatie waarin een derde land aan lidstaat A de uitlevering vraagt *ter fine van tenuitvoerlegging van een straf* die is opgelegd aan een onderdaan van lidstaat B. De Raad geeft u onder verwijzing naar dit arrest in overweging om in de wet een aparte voorziening te treffen voor uitlevering *ter fine van tenuitvoerlegging* van een straf.

2. Ontbreken van een voorstel tot wijziging van art. 6 Overleveringswet en enkele andere artikelen

Volgens de MvT (p. 3) voorziet het Wetsvoorstel in een wijziging van artikel 6 Overleveringswet. Deze strekt tot gelijkstelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen ten gevolge van het arrest van het Hof van 6 oktober 2009 in de zaak C-123/08 Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616. De Raad ziet de aanpassing van artikel 6 Overleveringswet echter niet terug in het Wetsvoorstel.

In de visie van de Raad is wijziging van die bepaling dringend noodzakelijk. Uit het arrest van het Hof van 29 juni 2017 in de zaak C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503 (Popławski I) volgt dat de rechtbank, op het moment dat zij een uitspraak doet waarbij zij op grond van art. 6 Overleveringswet de executieoverlevering weigert van een met een Nederlander gelijk te stellen persoon, moet kunnen vaststellen of gegarandeerd is dat Nederland de buitenlandse straf daadwerkelijk ten uitvoer zal leggen. Als dat niet kan worden gegarandeerd dan mag de rechtbank – gelet op het bepaalde in artikel 4 onder 6 van het Kaderbesluit 2002/584 – de overlevering niet weigeren. De betreffende persoon moet in die gevallen worden overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat. De huidige tekst van artikel 6 Overleveringswet is hiermee niet in overeenstemming.

Voor zover aan een oplossing wordt gedacht om de rechtbank te zijner tijd eerst te laten beslissen over de gelijkstelling van de vreemdeling, vervolgens de minister van Justitie en Veiligheid te laten beslissen over overname van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf en ten slotte de rechtbank de eindbeslissing over de overlevering te laten nemen, merkt de Raad alvast op dat hieraan – in het bijzonder vanuit het oogpunt van proces-economie en de verplichting om beslistermijnen in acht te nemen – niet onbelangrijke bezwaren kleven.

Naast aanpassing van artikel 6 Overleveringswet geeft de Raad u in overweging te komen tot aanpassing van de navolgende artikelen, nu daaraan in praktijk behoefte bestaat:

- het creëren van een mogelijkheid tot ‘schorsen na de uitspraak’ in artikel 67 Overleveringswet;
- het introduceren van de mogelijkheid tot voorlopige terbeschikkingstelling bij een Europees aanhoudingsbevel (‘EAB’) ter executie van een straf in artikel 36 Overleveringswet;
- het laten vervallen van de opdracht tot staking van de vervolging in artikel 9 Overleveringswet nu deze rol van de Minister in strijd is met het Kaderbesluit.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 4 van 7

3. Voorstel tot wijziging van art. 11 OLW

De Raad werpt de vraag op of het voorgestelde eerste lid van artikel 11 Overleveringswet in overeenstemming is met het arrest van het Hof in de zaak 25 juli 2018, C-216/18 PPU LM, ECLI:EU:C:2018:586. In dat arrest is geen sprake van uitstel van de beslissing over de overlevering in het geval van een reëel gevaar van een schending van de kern van het recht op een eerlijk proces.

Daarnaast kan worden afgevraagd of het in de genoemde bepaling opgenomen criterium risico op een ‘*flagrante* schending van de fundamentele rechten van de opgeëiste persoon’ in overeenstemming is met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (‘EHRM’). In zijn rechtspraak over uit- en overlevering stelt het EHRM – anders dan ten aanzien van schendingen van artikel 6 EVRM – ten aanzien van dreigende schendingen van artikel 3 EVRM en schendingen van artikel 8 EVRM namelijk niet de eis dat deze ‘flagrant’ zijn.

Ten aanzien van het derde lid speelt een vergelijkbare vraag. De formulering is in overeenstemming met het arrest in de gevoegde zaken C-404/15 Aranyosi en C-659/15 PPU Caldararu, ECLI:EU:C:2016:198, maar wijkt af van die in de zaak CC-216/18 PPU LM, ECLI:EU:C:2018:586. Volgens het arrest in die zaak *moet* de uitvoerende rechterlijke autoriteit gevolg geven aan een Europees aanhoudingsbevel (‘EAB’). Er lijkt dus geen beslissingsruimte te bestaan, terwijl de zinsnede ‘beslissen of de overleveringsprocedure wordt beëindigd’ die ruimte wel suggereert.

De Raad geeft u in overweging deze vragen nader te bezien en het Wetsvoorstel of de MvT zo nodig daarop aan te passen.

4. Voorstel tot wijziging van art. 22 Overleveringswet en art. 27 Overleveringswet

De voorgestelde verlenging van de beslistermijn met *telkens* 30 dagen in artikel 22 Overleveringswet noodzaakt tot het plannen van extra zittingen met het oog op de beslissing tot verlenging. Een en ander geldt ook voor de beslissing over de verlenging van de gevangenhouding/gevangenneming (art. 27 lid 3 Overleveringswet).

Een voorbeeld ter illustratie. De rechtbank stelt een prejudiciële vraag aan het Hof. In een zaak van een niet-gedetineerde duurt de procedure bij het Hof gemiddeld 16,4 maanden.⁴ In de loop van die procedure moet (de meervoudige kamer van) de rechtbank derhalve een groot aantal zittingen houden om over de verlenging van de beslistermijn te beslissen en, in voorkomend geval, ook over de verlenging van de gevangenhouding/gevangenneming. Een en ander betekent niet alleen voor de rechtbank en het OM, maar ook voor de opgeëiste persoon een extra belasting. Daarbij komt dat in zaken waarin het Hof de prejudiciële vraag nog niet heeft beantwoord een zitting om over de verlenging van de beslistermijnen te beslissen weinig zinvol is. De beslissing over de tenuitvoerlegging van het EAB hangt immers af van het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag. Zolang dat antwoord nog niet is ontvangen, moet de rechtbank de beslistermijn verlengen.

De Raad geeft u in overweging om in elk geval in bepaalde categorieën van zaken (bijvoorbeeld zaken waarin een prejudiciële vraag is gesteld) de mogelijkheid te bieden om de beslistermijn en/of de

⁴ Jaarverslag Hof van Justitie van de Europese Unie 2017, p. 14 en 37.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 5 van 7

gevangenhouding/gevangenneming met meer dan dertig dagen te verlengen. Bijvoorbeeld met maximaal 90 dagen, zoals dat ook in reguliere strafzaken kan.

5. Voorstel tot wijziging van artikel 36 Overleveringswet

Voor zover in de onderdelen a en b van het voorgestelde derde lid van artikel 36 Overleveringswet wordt gesproken over overdracht van de tenuitvoerlegging van de Nederlandse straf aan de uitvaardigende lidstaat is het de Raad niet duidelijk hoe zich dit verhoudt tot het aan artikel 6, tweede lid, Overleveringswet ten grondslag liggende uitgangspunt dat *Nederlanders* hun straf in Nederland moeten ondergaan. De Raad geeft u in overweging hieraan in de MvT aandacht te besteden en het Wetsvoorstel op dit punt zo nodig aan te passen.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen zijn naar verwachting van de Raad echter niet substantieel.

Toelichting

Als gevolg van het Wetsvoorstel zal vaker de beslistermijn verlengd moeten worden bij overleveringszaken die langer duren dan de gestelde termijn. Onder de huidige regeling kan namelijk (kort gezegd) die termijn voor onbepaalde tijd worden verlengd, terwijl volgens het Wetsvoorstel de beslistermijn, zolang er geen uitspraak kan worden gedaan, elke dertig dagen moet worden verlengd. In de praktijk zijn dat (a) de zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld en/of (b) de zaken met het risico van schending van mensenrechten.

De Raad schat een daling van het aantal prejudiciële vragen in als gevolg van verduidelijkingen in de Overleveringswet (tot de helft van het huidige aantal).

De verwachting is dat jaarlijks ongeveer 630 keren extra beslist moet worden vanwege de verlenging beslistermijn in vergelijking met de huidige situatie. Dat gebeurt ter zitting. Hiermee neemt in die zaken de behandeltijd toe met gemiddeld tien minuten per verlengingsbeslissing. Dat is dus een werklastverzwaring.

Afsluitend

In financiële zin, gerekend over de gehele Rechtspraak, is bovengenoemde werklastverzwaring niet substantieel. De Raad merkt op dat dat voor de rechtbank Amsterdam, waar deze zaken exclusief worden behandeld, anders kan zijn.

CONCLUSIE

De Raad onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 6 van 7

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen worden gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening daarvan bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op het Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 7 van 7

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel I

Onderdeel A (art. 2 lid 3 Overleveringswet)

- ‘Hij’ in de zinsnede ‘(...) en voor zover hij naar nationaal recht bevoegd is rechtsmacht uit te oefenen ter zake van die feiten’ moet zijn ‘zij’.

Onderdeel D (art. 12 Overleveringswet)

- Hier wordt weliswaar voorgesteld de terminologie van art. 12 Overleveringswet aan te passen aan die van art. 4 bis van het kaderbesluit (MvT, p. 11; ‘proces dat tot de beslissing heeft geleid’ in plaats van ‘behandeling ter terechtzitting die tot het vonnis heeft geleid’), maar die aanpassing is niet consequent doorgevoerd. In de aanhef is nog steeds sprake van een ‘vonnis’. Bovendien wordt niet voorgesteld om de onderdelen a-d aan te passen (zo is ook in onderdeel a sprake van ‘behandeling ter terechtzitting’).

Onderdeel I (artikel 31 Overleveringswet)

- In het tweede lid dient te worden verwezen naar ‘artikel 2, derde lid’ in plaats van naar ‘artikel 2, vierde lid’.

Onderdeel J (art. 36 lid 3 Overleveringswet)

- In het voorgestelde derde lid, onder a, ‘voortzetting’ in plaats van ‘voorzetting’.
- In datzelfde onderdeel en in onderdeel b van het derde lid telkens ‘(...) door de uitvaardigende lidstaat’ in plaats van ‘(...) door de uitvoerende lidstaat’.

Artikel II

Onderdeel B (art. 23 lid 1 Uitleveringswet)

- In plaats van ‘(...) in de gelegenheid is gesteld (...)’, ‘(...) in de gelegenheid zijn gesteld (...)’.

Onderdeel C (art. 35 lid 2 Uitleveringswet)

- Hier dient te worden verwezen naar ‘artikel 2, derde lid’ in plaats van naar ‘artikel 2, vierde lid’.