

Advies Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK J&V

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 5 februari 2021

Geachte heer Dekker,

Bij e-mail van 29 januari 2021 ontving de **Raad voor de rechtspraak (de 'Raad')** de concept Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid (**het 'Wetsvoorstel'**) met het verzoek uiterlijk 5 februari 2021 informeel commentaar te verzenden. De Raad onderkent de spoedeisendheid van het Wetsvoorstel, maar geeft er de voorkeur aan via advies zijn opmerkingen over te brengen.

HET WETSVOORSTEL

Dit Wetsvoorstel beoogt de implementatie van Deel III, titels VII (Overlevering), VIII (Wederzijdse rechtshulp) en IX (Uitwisseling gegevens) van de op 30 december 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds (de '**Overeenkomst**').

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ 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 voorgenoemde 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 beslissingen bij de behandeling van individuele zaken zijn niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

ADVIES

De Raad deelt de analyse in de Memorie van Toelichting (MvT) dat momenteel sprake is van een implementatieachterstand en dat de totstandkoming van deze wetgeving spoed heeft. Wat dat betreft verheugt de Raad zich over de voortvarendheid waarmee het Wetsvoorstel tot stand is gekomen.

Ook wat betreft de Overleveringswet is sprake van een implementatieachterstand. Het is **betreurenswaardig dat de 'gebreken' uit de huidige Overleveringswet nu worden 'geïmporteerd' in het onderhavige Wetsvoorstel en dat er niet voor is gekozen het hier meteen 'goed' te doen. Zo is de officier van justitie in de bij de Europese Commissie afgegeven verklaringen (in elk geval voorlopig) weer aangewezen als 'justitiële autoriteit' (p.11 MvT).**

Verklaringen/ artikel 1

Artikel 1 benoemt de door Nederland bij de overeenkomst afgelegde verklaringen expliciet. Aangezien deze in acht moeten worden genomen bij de overlevering, verdient het aanbeveling deze uiteen te zetten in de MvT of elders te publiceren.

Artikel 2

Artikel 2 herhaalt de facultatieve weigeringsgrond van artikel LAW.SURRENDER.81 lid 1 onder g. Het is niet helder waarom dit nodig is. De andere facultatieve weigeringsgronden zijn niet overgenomen in dit artikel. Dat is ook overbodig want artikel LAW.SURRENDER.81 kan rechtstreeks worden toegepast op basis van art. 1 aanhef en sub a van het Wetsvoorstel.

Artikel 4

In artikel 4 van het Wetsvoorstel wordt het proportionaliteitsbeginsel verankerd. Als één **van de relevante factoren wordt genoemd: 'de straf die waarschijnlijk wordt opgelegd'. De Raad geeft in overweging hier 'maatregel' aan toe te voegen ('de straf of maatregel die waarschijnlijk wordt opgelegd').**

Artikel 5

Artikel 5 van het Wetsvoorstel verklaart artikel 6 van de Overleveringswet van overeenkomstige toepassing op de overlevering van Nederlanders en met Nederlanders gelijkgestelde vreemdelingen.

Artikel 5 van het Wetsvoorstel houdt verband met artikel LAW.SURRENDER.83, dat het mogelijk maakt om een verklaring af te leggen dat *onderdanen* van de uitvoerende staat niet of alleen onder bepaalde voorwaarden zullen worden overgeleverd. Namens Nederland is de verklaring afgelegd dat Nederland eigen *onderdanen* niet overlevert, tenzij het een overlevering betreft ter fine van vervolging en gegarandeerd is dat een eventueel opgelegde vrijheidsstraf in Nederland mag worden ondergaan (MvT p. 12).

Het wekt verwarring dat in het kader van artikel LAW.SURRENDER.83 slechts wordt gesproken over *onderdanen*, terwijl de weigeringsgrond van artikel LAW.SURRENDER.81 lid 1 onder f niet beperkt is tot *onderdanen*, maar zich ook uitstrekt tot personen die verblijven in Nederland. Artikel 5 van het Wetsvoorstel noemt vervolgens weer een ander criterium, namelijk **'de vreemdelingen die op grond van art. 6 lid 5 Overleveringswet met**



Raad voor de
rechtspraak

Nederlanders gelijk kunnen worden gesteld', hetgeen weer een strenger criterium is dan 'personen die in Nederland verblijven'. Het verdient aanbeveling in de MvT nader toe te lichten hoe deze verschillende criteria zich tot elkaar verhouden.

Artikel LAW.SURRENDER.83 lid 3 maakt geen onderscheid tussen een geweigerde vervolgings- of executie-overlevering van een onderdaan van de uitvoerende staat. Voorgesteld artikel 5 daarentegen bevat alleen een verplichting voor de officier van justitie om mee te delen welke beslissing ter zake van vervolging in Nederland is genomen, wanneer de *vervolgings*overlevering op grond van artikel 6 OLW is geweigerd. De Raad verzoekt in de MvT uiteen te zetten wat er gebeurt indien een executie-overlevering wordt geweigerd. Neemt Nederland de executie dan over of neemt het andere maatregelen om straffeloosheid te voorkomen? De vraag is immers of de *bereidheid* om de tenuitvoerlegging van de Britse straf over te nemen – conform het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 6 lid 3 Overleveringswet – voldoende garandeert dat de Britse straf daadwerkelijk zal worden overgenomen.

In dat verband moet worden gewezen op artikel LAW.SURRENDER.81 lid 1 onder f, waarin staat dat de executie-overlevering kan worden geweigerd indien de uitvoerende 'staat zich ertoe *verbindt* die straf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen'. **Zich verbinden is een zwaardere eis dan bereid verklaren.**²

Memorie van Toelichting

Wat betreft het gedeelte in de MvT over overlevering vielen nog twee zaken op.

Verdragsconforme uitleg van de Overleveringswet

Ten eerste de opmerking dat het Hof van Justitie in het arrest *Poplawski II* een kaderbesluitconforme uitleg heeft uitgesloten in gevallen waarin de Overleveringswet niet overeenkomt met Kaderbesluit 2002/584/JBZ (MvT p. 8). Dit is onjuist. De opmerking dat de rechtbank Amsterdam een kaderbesluitconforme uitleg heeft afgewezen bij implementatietekorten is onvolledig (de rechtbank heeft immers geoordeeld dat sommige gebreken zich wel lenen voor een kaderbesluitconforme uitleg). Uit deze onjuiste/onvolledige opmerkingen wordt in de MvT de conclusie getrokken dat een verdragsconforme uitleg niet mogelijk is. Hoewel die conclusie wellicht op zichzelf juist is, volgt zij niet uit de rechtspraak van het Hof van Justitie en de rechtbank Amsterdam.

Verkorte overlevering

De opmerking dat "Instemming (...) doorgaans tot gevolg [heeft] dat de betrokkene geen aanspraak meer kan maken op bescherming van het specialiteitsbeginsel en op bescherming tegen voortgezette overlevering of uitlevering naar een derde land dat **daarom verzoekt**" (MvT p. 14) lijkt onjuist. Zoals blijkt uit artikel LAW.SURRENDER.91 lid 1 kan de betrokkene tegelijkertijd met zijn instemming *uitdrukkelijk* verklaren dat hij afstand doet van specialiteitsbescherming, maar instemming met overlevering is ook mogelijk zonder afstand van specialiteitsbescherming. Anders gezegd, de enkele

² Een enkele bereidverklaring in de zin van artikel 6 lid 3 OLW levert niet een dergelijke verbintenis op, zo volgt uit het arrest *Poplawski I*.



Raad voor de
rechtspraak

instemming met overlevering heeft niet het verlies van specialiteitsbescherming tot gevolg.

De artikelen 39 – 43 Overleveringswet – van overeenkomstige toepassing conform voorgesteld artikel 3 lid 1 – zijn daarmee niet in overeenstemming, omdat deze bepalingen alleen spreken van een verklaring houdende instemming met onmiddellijke overlevering, maar niet tevens van een verklaring houdende uitdrukkelijke afstand van specialiteitsbescherming. Art. 43 lid 5 Overleveringswet bepaalt slechts dat in geval van **verkorte overlevering de regeling van specialiteitsbescherming niet van toepassing is: "In geval van overlevering krachtens deze paragraaf is artikel 14 niet van toepassing"**. Anders gezegd: aan instemming met overlevering wordt *van rechtswege* het verlies van specialiteitsbescherming verbonden (al moet de opgeëiste persoon wel op dit gevolg worden gewezen (artikel 39 lid 5 Overleveringswet), maar dit maakt de instemming met overlevering nog geen *uitdrukkelijke* afstand van specialiteitsbescherming in de zin van artikel LAW.SURRENDER.91 lid 1).

In dit verband verdient ook opmerking dat artikel 40 lid 2 onder a Overleveringswet verwijst naar de artikelen 6 lid 2 en 9-11 Overleveringswet, maar deze bepalingen zijn niet van overeenkomstige toepassing (zie voorgesteld artikel 3 lid 1). Daarbij komt dat de genoemde bepalingen uit de Overleveringswet dwingende weigeringsgronden bevatten, terwijl de onderdelen van artikel LAW.SURRENDER.81 die overeenkomen met artikel 9 Overleveringswet facultatieve weigeringsgronden bevatten. De Raad verzoekt een en ander nader op te helderen.

Gegevensuitwisseling

Hoofdstuk 3 van het Wetsvoorstel ziet op 'Justitiële gegevens'. Dat betreft de gegevens die worden verwerkt door Justid ('de centrale autoriteit'). Gezien de tekst van de Overeenkomst en de rest van het Wetsvoorstel zullen er echter veel meer categorieën gegevens worden uitgewisseld tussen Nederland en het VK, zoals bijvoorbeeld ook strafvorderlijke gegevens, tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens. De Raad mist een regeling of toelichting voor deze categorieën.

WERKLAST

De verwachting is dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen zal hebben voor de werklust van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel en de MvT op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen 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 van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve



Raad voor de
rechtspraak

wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit 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,

H.C. Naves

Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIEONEEL COMMENTAAR

Voorgesteld artikel 12

In artikel 5 van het Wetsvoorstel wordt verwezen naar het vijfde lid van artikel 6 OLW (**"en daarmee krachtens het vijfde lid gelijkgestelde vreemdelingen"**). Na wijziging van de Overleveringswet zal dit niet meer correct zijn.