

De minister voor Rechtsbescherming

Afdeling strategie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 23 juni 2022
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies herimplementatie Europees strafrecht II

www.rechtspraak.nl

Geachte ,

Bij e-mail van 31 mei 2022, verzocht uw ministerie de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) aanvullend informeel advies uit te brengen inzake de artikelen M, N, O, Q, T en U van het wetsvoorstel inzake herimplementatie Europees Strafrecht (het ‘Wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

Op 10 maart 2022 bracht de Raad advies uit over het wetsvoorstel herimplementatie Europees strafrecht. Na deze informele consultatieronde zijn wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. Over een aantal nieuw voorgestelde artikelen wordt nu informeel tussentijds advies gevraagd. De Raad heeft begrepen dat in een later stadium een formele consultatieronde zal volgen over de nieuwe versie van het gehele wetsvoorstel.

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

ADVIES

Het document dat de Raad heeft ontvangen kent de onderdelen of artikelen M, N, O, Q, T en U. In het uiteindelijke Wetsvoorstel vallen deze waarschijnlijk onder artikel I, zodat het feitelijk gaat om artikel I onder M, artikel I onder N et cetera. Aangezien die aanduiding (van de artikelen I, II en III) hier

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

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 2 van 7

ontbreekt, zal in dit advies worden verwezen naar de artikelen M, N, O, Q, T en U van het Wetsvoorstel.

Artikelen M en N

Schrappen huidige eerste lid van artikel 34

In artikel N aanhef en onder 1 wordt voorgesteld het huidige eerste lid van artikel 34 Overleveringswet (OLW) te schrappen. Deze bepaling paste inderdaad niet in het systeem van artikel 23 Kaderbesluit 2002/584/JBZ.²

Grondslag voor overleveringsdetentie in geval van uitstel van de feitelijke overlevering

In artikel N aanhef en onder 3 wordt een wijziging voorgesteld van het nieuwe eerste lid (het huidige tweede lid). De Memorie van Toelichting (MvT) vermeldt dat deze wijziging ertoe strekt ‘te verduidelijken dat artikel 34, eerste lid (nieuw), van de Overleveringswet ziet op de verlenging van de vrijheidsbeneming, bedoeld in artikel 33, onder b, Overleveringswet.’ Spiegelbeeldig daaraan stelt artikel M een wijziging voor die ertoe strekt te verduidelijken dat de verlenging van de vrijheidsbeneming van artikel 33, onder b OLW moet geschieden overeenkomstig artikel 34 OLW.

Voorgesteld artikel 34 verwijst naar gevallen waarin sprake is van samenloop met een uitleveringsverzoek of een overleveringsverzoek van het Internationaal Strafhof of van een ander internationaal tribunaal (eerste lid, onderdeel a) en – via de voorgestelde toevoeging van een verwijzing naar artikel 35, tweede en derde lid, OLW – naar gevallen waarin de feitelijke overlevering niet heeft kunnen plaatsvinden vanwege overmacht of waarin de feitelijke overlevering tijdelijk is opgeschort vanwege ernstige humanitaire redenen (eerste lid, onderdeel b).

Nu blijft de vraag open op welke grondslag de overleveringsdetentie kan worden verlengd wanneer op grond van artikel 36 lid 1 OLW de feitelijke overlevering is uitgesteld “indien en zolang tegen de opgeëiste persoon een strafrechtelijke vervolging in Nederland gaande is”. Hierin wordt door de voorgestelde regeling niet voorzien.

Artikel O

Toetsing of sprake is van overmacht (artikel 35, tweede lid (nieuw))

Inderdaad is het de huidige praktijk dat de rechtbank Amsterdam (IRK) bij de behandeling van de vordering tot verlenging van de overleveringsdetentie op grond van het huidige artikel 33, onder b OLW toetst of daadwerkelijk sprake is van een situatie van overmacht, zoals wordt geopperd/ gevraagd op p.4 MvT.³ In de MvT wordt ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 35 OLW opgemerkt dat “wordt voorgesteld om ook in de wet uitdrukkelijk tot uiting te brengen dat de IRK toetst of sprake is van een situatie van overmacht”. De bevoegdheid om te toetsen of sprake is van overmacht komt vooral

². Zie bijv. V. Glerum, m.m.v. V. Koppe, *De Overleveringswet. Overlevering door Nederland*, Den Haag: Sdu uitgevers 2005, p. 101.

³. Zie bijv. Rb. Amsterdam 27 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3060

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 3 van 7

tot uiting in de woorden “voor zover artikel 35, tweede of derde lid daartoe noodzaakt” in artikel 34, eerste lid, onderdeel b (nieuw). Deze bepaling ziet op verlenging van de overleveringsdetentie. De Raad adviseert de bevoegdheid om *in het kader van de verlenging van de termijn voor feitelijke overlevering* te toetsen of sprake is van overmacht (nog) duidelijker tot uitdrukking te brengen (dat wil zeggen in artikel 35, tweede lid (nieuw)).

Toetsing of sprake is van ernstige humanitaire redenen (artikel 35, derde lid (nieuw))

Volgens het Hof van Justitie is de beoordeling *of*⁴ sprake is van overmacht in de zin van artikel 23, derde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ een beslissing over de tenuitvoerlegging van een EAB die tot het domein van de uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, tweede lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ behoort. Het ligt in de rede dat dit ook geldt voor de beslissing *of* sprake is van ernstige humanitaire redenen in de zin van artikel 23, vierde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ, zoals het voorgestelde artikel 35 lid 3 OLW veronderstelt.

Ziet de Raad het goed, dan voorziet het wetsvoorstel met betrekking tot ernstige humanitaire redenen alleen in tussenkomst van een rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, tweede lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ, wanneer de officier van justitie van oordeel is dat zulke ernstige humanitaire redenen zich voordoen en wanneer hij vervolgens van oordeel is dat zulke omstandigheden zich niet meer voordoen. In gevallen waarin de officier van justitie van meet af aan afwijkend beslist op een verzoek van de opgeëiste persoon om de feitelijke overlevering tijdelijk op te schorten, is niet voorzien in de tussenkomst van de rechtbank Amsterdam (IRK). Tegen een dergelijke beslissing zou de opgeëiste persoon weliswaar in een kort geding kunnen opkomen bij de voorzieningenrechter, maar uit het oogpunt van rechtseenheid lijkt het niet wenselijk dat twee verschillende gerechten zich kunnen uitlaten over de vraag of al dan niet sprake is van ernstige humanitaire redenen. Gelet op de positie van de IRK als uitvoerende rechterlijke autoriteit ligt het voor de hand om de rechterlijke tussenkomst te concentreren bij de IRK. Overigens heeft Nederland de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag niet aangewezen als uitvoerende rechterlijke autoriteit, zodat concentratie bij de IRK ook om die reden voor de hand ligt.

“Ernstige humanitaire redenen” (artikel 35, derde lid (nieuw))

Zowel het huidige als het nieuwe derde lid bevat een specificatie van één geval dat “in het bijzonder” onder het begrip “ernstige humanitaire redenen” valt: “(...) zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de opgeëiste persoon niet verantwoord is om te reizen”. Artikel 23, vierde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ hanteert echter een anders geformuleerde specificatie: “(...) bijvoorbeeld indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat die overlevering het leven of de gezondheid van de gezochte persoon ernstig in gevaar zou brengen”. Dit roept de vraag op waarom geen aansluiting is gezocht bij de formulering in Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

⁴. HvJ EU 28 april 2022, C-804/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:307 (C en CD (*Obstacles juridiques à l'exécution d'une décision de remise*)), punt 66: “(...) l'appréciation de l'existence d'un cas de force majeure (...)”/“(...) die Prüfung, ob ein Fall höherer Gewalt im Sinne dieser Bestimmung vorliegt (...)”.

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 4 van 7

In kennis stellen uitvaardigende justitiële autoriteit (artikel 35, derde lid (nieuw))

De voorgestelde formulering van het derde lid houdt de volgende volzin in: “De uitvaardigende justitiële autoriteit wordt onverwijld hiervan in kennis gesteld”. Deze volzin slaat terug op de vordering van de officier van justitie tot tijdelijke opschorting van de termijn. Ligt het niet eerder voor de hand dat de officier van justitie de uitvaardigende justitiële autoriteit in kennis stelt van de – eventuele – beslissing van de rechtbank tot tijdelijke opschorting van de termijn?

Artikel Q

Verenigbaarheid van artikel 37 met artikel 23, vijfde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ?

Volgens artikel 23, vijfde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ moet de opgeëiste persoon die na het verstrijken van de in de leden 2 tot en met 4 bedoelde termijnen nog steeds in “hechtenis” (dat wil zeggen in overleveringsdetentie) verkeert, in vrijheid worden gesteld. Het Hof van Justitie heeft deze bepaling zo uitgelegd, dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht blijft alle maatregelen te nemen die zij nodig acht om de vlucht van de betrokkene te voorkomen, met uitzondering van vrijheidsbenemende maatregelen.⁵ Dit roept de vraag op hoe de bevoegdheid van de officier van justitie om de opgeëiste persoon die zich niet in overleveringsdetentie bevindt aan te houden zich verhoudt met de door het Hof van Justitie gegeven uitleg *in gevallen waarin overeenkomstig artikel 35, vierde lid, OLW de overleveringsdetentie is beëindigd omdat de termijnen van artikel 35, eerste tot en met derde lid, OLW zijn verstreken*. De aanhouding overeenkomstig artikel 37, eerste lid en de mogelijke verlenging van die vrijheidsbeneming zijn immers vrijheidsbenemende maatregelen in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie. De mogelijkheid van aanhouding en verdere vrijheidsbeneming op grond van artikel 37 lijkt daarom alleen relevant te zijn voor gevallen waarin de termijnen voor feitelijke overlevering van artikel 35, eerste tot en met derde lid, OLW nog niet zijn verstreken. De Raad adviseert dit in het Wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen.

Artikel 37, derde lid (huidig) en vierde lid (nieuw)

In het verlengde van de vorige opmerking stelt de Raad vast dat de Overleveringswet onderscheid maakt tussen de termijnen voor de feitelijke overlevering en de termijnen voor vrijheidsbeneming in afwachting van de feitelijke overlevering. In het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 37 lijken die termijnen door elkaar te lopen. Artikel 37 ziet immers uitsluitend op (verlenging van) de termijn van vrijheidsbeneming (het bevel tot aanhouding) ten behoeve van feitelijke overlevering (of voorlopige terbeschikkingstelling), in een geval waarin de opgeëiste persoon zich niet meer in

⁵. HvJ EU 28 april 2022, C-804/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:307 (C en CD (*Obstacles juridiques à l'exécution d'une décision de remise*)), punt 75: “En outre (...) l'autorité compétente de cet État membre est tenue, en cas de remise en liberté de la personne faisant l'objet de ce mandat en application de l'article 23, paragraphe 5, de la décision-cadre 2002/584, de prendre toute mesure qu'elle estimera nécessaire en vue d'éviter la fuite de cette personne, à l'exception de mesures privatives de liberté”/“Außerdem ist (...) die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats im Fall einer gemäß Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 erfolgenden Freilassung der Person, gegen die dieser Haftbefehl ergangen ist, verpflichtet, mit Ausnahme von freiheitsentziehenden Maßnahmen jedwede Maßnahme zu ergreifen, die sie für erforderlich hält, um eine Flucht der betreffenden Person zu verhindern”.

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 5 van 7

overleveringsdetentie bevindt. Artikel 35 regelt (uitstel en verlenging van) de termijnen voor de feitelijke overlevering. Zo bezien, lijkt het voorgestelde vierde lid overbodig. Artikel 35, derde lid (nieuw) regelt immers al (het uitstel en de eventuele verlenging van) de termijn voor feitelijke overlevering in geval van ernstige humanitaire redenen.

In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat het – naast artikel 35, derde lid (nieuw) – wel nodig is om te voorzien in een uitdrukkelijke grondslag voor de verlenging van de vrijheidsbeneming (het bevel tot aanhouding) in geval van ernstige humanitaire redenen nadat een opgeëiste persoon die zich niet meer in overleveringsdetentie bevond, is aangehouden met het oog op feitelijke overlevering (of op voorlopige terbeschikkingstelling). Daartoe zou in het huidige derde lid van artikel 37 een verwijzing naar ernstige humanitaire redenen kunnen worden opgenomen.

Overigens lijkt het voor de hand lijkt te liggen om in het huidige derde lid van artikel 37 de woorden “door bijzondere omstandigheden” te vervangen door de woorden “door omstandigheden buiten de macht van enige lidstaat” (zoals in artikel 35, derde lid (nieuw)).

Toetsing is of sprake is van ernstige humanitaire redenen (artikel 37, vierde lid (nieuw))

Zie de opmerking hierboven (onder O) over het ontbreken van betrokkenheid van de rechtbank Amsterdam (IRK) wanneer de officier van justitie een verzoek om tijdelijke opschorting wegens ernstige humanitaire redenen (meteen) afwijst.

Artikel T

Artikel 42, huidige derde lid

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, maakt de Overleveringswet onderscheid tussen de termijnen voor feitelijke overlevering enerzijds en de termijn voor vrijheidsbeneming in afwachting van de feitelijke overlevering anderzijds.

Naar zijn bewoordingen ziet het huidige derde lid van artikel 42 op verlenging van de vrijheidsbeneming in geval van “bijzondere omstandigheden”. Het komt de Raad voor dat in deze bepaling de regeling met betrekking tot het vaststellen van een nieuwe datum voor feitelijke overlevering ontbreekt (vgl. artikel 35, tweede lid (nieuw): “(...) nadat hij in onderling overleg met de uitvaardigende justitiële autoriteit een nieuwe datum heeft bepaald die valt binnen de te verlengen termijn. Deze termijn kan, zolang de in de eerste zin bedoelde omstandigheden voortduren en daarom nog geen nieuwe datum is bepaald, op vordering van de officier van justitie door de rechtbank telkens met ten hoogste dertig dagen worden verlengd. De feitelijke overlevering vindt alsdan uiterlijk tien dagen na de vastgestelde datum plaats”). In dit verband merkt de Raad op dat artikel 35, tweede lid (nieuw) niet van overeenkomstige toepassing is.

Overigens zou het ook hier voor de hand liggen om de woorden “door bijzondere omstandigheden” te vervangen door de woorden “door omstandigheden buiten de macht van enige lidstaat” (zoals in artikel 35, derde lid (nieuw)).

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 6 van 7

Artikel 42, vierde lid (nieuw)

Het nieuwe vierde lid is gemodelleerd naar artikel 35, derde lid (nieuw). Deze laatste regeling heeft (onder meer) betrekking op opschorting van de termijn voor feitelijke overlevering. Het nieuwe vierde lid van artikel 42 heeft echter betrekking op opschorting van de termijn *van vrijheidsbeneming* en brengt mee dat, in geval van tijdelijke opschorting, de vrijheidsbeneming ook na het verstrijken van de termijn van twintig dagen van artikel 42, eerste lid doorloopt. Vergeleken met de regeling inzake overlevering via de reguliere procedure (artikel 33-37 OLW) ontbreekt een voorziening voor periodieke rechterlijke beoordeling van de noodzaak van verlenging van de vrijheidsbeneming (vergelijk artikel 34, eerste lid, onderdeel b (nieuw)). Het is onwenselijk dat in geval van tijdelijke opschorting van de termijn van feitelijke overlevering vanwege humanitaire redenen de vrijheidsbeneming kan voortduren zonder periodieke rechterlijke toetsing.

Ook in het nieuwe vierde lid van artikel 42 lijkt een regeling met betrekking tot het vaststellen van een nieuwe datum voor feitelijke overlevering te ontbreken. Zie de opmerking met betrekking tot het huidige derde lid van artikel 42.

Artikel U

Hiervoor zijn al opmerkingen gemaakt over artikel 37, derde lid (huidig) en vierde lid (nieuw) (onder Q). Gelet op de voorgestelde verwijzing in artikel 43 naar “artikel 37, tweede tot en met vierde lid”, gelden die opmerkingen, m.m., ook voor dit onderdeel.

Artikel 64, eerste lid, OLW

Zoals hierboven reeds uiteengezet, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit in geval van de invrijheidstelling van de opgeëiste persoon vanwege het verstrijken van de termijnen van artikel 23, tweede tot en met vierde lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ verplicht blijft alle maatregelen te nemen die zij nodig acht om de vlucht van de betrokkene te voorkomen, met uitzondering van vrijheidsbenemende maatregelen.⁶ De bepaling van de Overleveringswet die het schorsen van de overleveringsdetentie onder het stellen van voorwaarden ter voorkoming van vlucht mogelijk maakt (artikel 64, eerste lid, OLW), geeft slechts de bevoegdheid om de overleveringsdetentie te schorsen “tot het moment van de uitspraak van de rechtbank waarbij de overlevering wordt toegestaan”. De Raad wijst erop dat de huidige Overleveringswet noch de voorgestelde aanvullingen/wijzigingen een grondslag bieden voor het nemen van vluchtvoorkomende maatregelen zoals bedoeld door het Hof van Justitie.

⁶. HvJ EU 28 april 2022, C-804/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:307 (C en CD (*Obstacles juridiques à l'exécution d'une décision de remise*)), punt 75.

datum 23 juni 2022
kenmerk
pagina 7 van 7

WERKLAST

Een (nieuwe) werklastinschatting volgt in de formele consultatieronde.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak 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.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt 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 van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve 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,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak