

Vergaderjaar 2020–2021

35 535

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

Nr. 8

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 januari 2021 en het nader rapport d.d. 25 januari 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 december 2020, nr. 2019000453, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 januari 2021, nr. W16.20.0453/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 9 december 2020, no. 2019000453, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet 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), met toelichting.

De nota van wijziging vormt een aanvulling op het wetsvoorstel Herimplementatie kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel.¹ De voornaamste aanleiding voor dat wetsvoorstel zijn de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) over het kaderbesluit betreffende het

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 535, nrs. 2 en 3. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 mei 2020 over het voorstel van wet tot wijziging van de Overleveringswet, Kamerstukken II 2019/20, 35 535, nr. 4.

Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (kaderbesluit).²

Op 24 november 2020 heeft het HvJ opnieuw uitspraak gedaan over het kaderbesluit.³ Daaruit blijkt dat de Nederlandse officier van justitie geen «uitvoerende rechterlijke autoriteit» kan zijn in het kader van de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel. Het HvJ bouwt in deze uitspraak voort op zijn eerdere uitspraak van 27 mei 2019 over de uitlegging van het begrip «uitvaardigende rechterlijke autoriteit».⁴

Het kaderbesluit is geïmplementeerd in de Overleveringswet. De nota van wijziging voorziet in een aantal nadere wijzigingen om deze wet, onder meer, in lijn te brengen met de uitspraak van het HvJ van 24 november 2020.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de consequenties die aan deze uitspraak moeten worden verbonden voor de bevoegdheden van de officier van justitie in de Overleveringswet. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van de nota van wijziging.

1. Inhoud en achtergrond van de nota van wijziging

De uitspraak van het HvJ van 24 november 2020 volgt op prejudiciële vragen van een Belgische rechter over de overlevering van een opgeëist persoon vanuit Nederland naar België. Een Belgische rechter vaardigde een Europees aanhoudingsbevel uit om deze persoon in België voor een aantal strafbare feiten te kunnen vervolgen. Dit aanhoudingsbevel werd op grond van een beslissing van de Nederlandse rechtbank ten uitvoer gebracht. Nadat de opgeëiste persoon werd overgeleverd, vaardigde de Belgische onderzoeksrechter een Europees aanhoudingsbevel uit voor aanvullende strafbare feiten.

Hoewel het specialiteitsbeginsel in beginsel in de weg staat aan vervolging voor andere feiten dan de feiten die de reden vormden voor de overlevering, is daarop een uitzondering mogelijk als de «uitvoerende rechterlijke autoriteit» daarvoor toestemming geeft.⁵ In Nederland treedt de officier van justitie in een dergelijk geval op als «uitvoerende rechterlijke autoriteit» en verleent deze autoriteit de aanvullende toestemming.

In de beantwoording van prejudiciële vragen van de Belgische rechter over deze zaak concludeerde het HvJ dat een Nederlandse officier van justitie geen «uitvoerende rechterlijke autoriteit» kan zijn in het kader van de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel.⁶ Een officier van justitie kan op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie immers bijzondere aanwijzingen ontvangen van de Minister van Justitie en Veiligheid, zodat niet aan het vereiste van onafhankelijkheid wordt voldaan. Het kaderbesluit laat niet toe dat de officier van justitie aanvullende toestemming verleent.

² 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.

³ HvJ 24 november 2020, C-510/19, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), ECLI:EU:C:2020:953.

⁴ HvJ van 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, ECLI:EU:C:2019:456. Zie ook de noot onder deze uitspraak van S.M.A. Lestrade in EHRC 2019/10.

⁵ Artikel 27, derde lid, onder 9, Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

⁶ HvJ 24 november 2020, C-510/19, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), punt 67.

De uitspraak van het HvJ volgt op een eerdere uitspraak van 27 mei 2019 waarin het HvJ al overwoog dat een officier van justitie geen «uitvaardigende rechterlijke autoriteit» kan zijn in het kader van de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel, als deze officier van justitie bijzondere aanwijzingen kan ontvangen van de uitvoerende macht. Als gevolg daarvan is de Overleveringswet kort daarna gewijzigd, en beslist de rechter-commissaris voortaan over de uitvaardiging van Europese aanhoudingsbevelen.⁷

In de nota van wijziging wordt voorgesteld om de bevoegdheden tot het verlenen van aanvullende toestemming onder te brengen bij de rechter-commissaris. Dat geldt niet alleen voor het uitbreiden van een reeds uitgevoerd Europees aanhoudingsbevel met nieuwe strafbare feiten, maar ook voor doorlevering aan een andere EU-lidstaat. Daarnaast ziet de regering in de uitspraak van het HvJ aanleiding om de verkorte procedure aan te passen. In deze procedure wordt beslist op een Europees aanhoudingsbevel zonder tussenkomst van de rechtbank.

Daartoe dient de opgeëiste persoon ten tijde van zijn in verzekeringstelling nu nog een verklaring af te leggen ten overstaan van een officier van justitie dat hij instemt met de overlevering. Deze verklaring dient, op grond van de voorgestelde wijziging, voortaan ten overstaan van een rechter-commissaris te worden afgelegd.

2. Overige bevoegdheden van de officier van justitie in de Overleveringswet

De Afdeling heeft begrip voor het standpunt van de regering om zich thans te beperken tot het beleggen van een aantal noodzakelijke bevoegdheden bij de rechter-commissaris, mede in afwachting van de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar een structurele oplossing in een breder perspectief. De vraag rijst echter of de uitspraak van het HvJ van 24 november 2020, naast de gevolgen die deze blijkt de nota van wijziging heeft gehad voor de bevoegdheden van de officier van justitie bij de aanvullende toestemmingen en de verkorte procedure, nog tot andere wijzigingen van de Overleveringswet zou moeten leiden.

De Rechtbank Amsterdam heeft zich op 25 november 2020 ook uitgelaten over de gevolgen van de uitspraak van het HvJ van 24 november 2020 voor de voortgezette hechtenis van een door een andere lidstaat opgeëiste persoon, en heeft daarbij mede gelet op de betekenis van artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU.⁸ De rechtbank oordeelde dat de officier van justitie nog steeds bevoegd is om personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, aan te houden, voor te geleiden en (voorlopig) in verzekering te stellen. Omdat op grond van artikel 12 van het kaderbesluit een «uitvoerende rechterlijke autoriteit» dient te beslissen of de opgeëiste persoon in voorlopige hechtenis blijft, dient spoedig na aanhouding de rechtbank te oordelen over de handhaving van de overleveringsdetentie. De Rechtbank Amsterdam overwoog daarbij dat zij de uitspraak deed ten behoeve van «de korte overbruggingsperiode waarin de Nederlandse wetgever maatregelen neemt om de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met Kaderbesluit 2002/584/JBZ».

In de nota van wijziging zijn geen andere wijzigingen in de bevoegdheden van de officier van justitie opgenomen, dan de wijzigingen ten aanzien van het verlenen van aanvullende toestemming (voor het uitbreiden van

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 224, nrs. 2 en 3.

⁸ Rechtbank Amsterdam 25 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5778.

een reeds uitgevoerd Europees aanhoudingsbevel met nieuwe strafbare feiten en voor doorlevering) en de verkorte procedure. Een aantal concrete bevoegdheden dat in de Overleveringswet aan de officier van justitie is opgedragen, waar de Raad voor de rechtspraak in haar consultatiereactie op heeft gewezen, behoeft volgens de regering geen aanpassing.⁹ Aangegeven is dat de uitspraak van het HvJ niet dwingt tot het overhevelen van alle bevoegdheden van de officier van justitie naar de rechter-commissaris, en dat de overheveling afhankelijk is van de «aard van de bevoegdheden».¹⁰

De Afdeling wijst erop dat het HvJ in zijn uitspraak de «aard van de bevoegdheden» niet expliciet noemt als een relevant criterium om te bepalen welke autoriteit kan optreden in de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel. Gelet op het doel van het wetsvoorstel Herimplementatie kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel om de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het HvJ over het kaderbesluit, adviseert de Afdeling om aansluiting te zoeken bij de overwegingen van het HvJ in de uitspraak van 24 november 2020 en nader toe te lichten hoe de keuzes zijn gemaakt met betrekking tot het al dan niet aanpassen van de Overleveringswet, voor wat betreft de bevoegdheden van de officier van justitie.¹¹

Verder merkt de Afdeling op dat het uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk is om de rol van de rechter-commissaris of (de raadkamer van) de rechtbank bij de voortgezette hechtenis en de termijn waarbinnen de beoordeling moet plaatsvinden, in de Overleveringswet te verankeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en, indien nodig, de nota van wijziging aan te passen.

3. Redactionele bijlage

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

Ik ben verheugd te vernemen dat de Afdeling begrip heeft voor het standpunt van de regering om zich thans te beperken tot het beleggen van een aantal noodzakelijke bevoegdheden bij de rechter-commissaris, mede in afwachting van de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar een structurele oplossing in een breder perspectief. Wel adviseert de Afdeling om nader toe te lichten hoe de keuzes zijn gemaakt met betrekking tot het al dan niet aanpassen van de Overleveringswet, in relatie tot de bevoegdheden van de officier van justitie, en om daarbij aansluiting te zoeken bij de overwegingen van het Hof van Justitie van de EU uit de uitspraak van

⁹ In verschillende bepalingen van de Overleveringswet zijn bevoegdheden aan de officier van justitie toegekend, terwijl deze bevoegdheden in het licht van het kaderbesluit (waarin deze bevoegdheden worden toegekend aan de «uitvoerende rechterlijke autoriteit») ook mogelijk zouden kunnen toekomen aan de rechter-commissaris. In het advies van de Raad voor de rechtspraak van 18 december 2020 over de nota van wijziging worden verschillende bepalingen uitgelicht. Zo wordt gewezen op artikel 23, eerste lid, en artikel 20, vierde lid, van de Overleveringswet, die artikel 15, tweede en derde lid, van het kaderbesluit implementeren, en op artikel 26, derde lid, van de Overleveringswet dat een implementatie vormt van artikel 16, eerste lid, van het kaderbesluit.

¹⁰ Zie ook de brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming aan de vicepresident van de Raad van State over de verwerking van de consultatiereacties van het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de rechtspraak. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹¹ Zo overweegt het HvJ, onder meer, dat beslissingen over de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel die de vrijheid van de gezochte persoon aantasten dienen te worden genomen door een uitvaardigende rechterlijke autoriteit, die onafhankelijk is van de uitvoerende macht en geen individuele instructies kan ontvangen. Zie hiervoor HvJ 24 november 2020, C-510/19, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), punten 51 en 62.

24 november 2020. Dit advies wordt gevolgd. De toelichting is hierop aangevuld.

In relatie tot het advies van de Afdeling om uit het oogpunt van rechtszekerheid de rol van de rechter-commissaris of de rechtbank bij de voortgezette hechtenis en de termijn waarbinnen de beoordeling moet plaatsvinden, in de Overleveringswet te verankeren, merk ik het volgende op. Ik ben het eens met de strekking van het advies van de Afdeling, waar deze wil benadrukken dat het beperken van het grondrecht op de persoonlijke vrijheid steeds onder rechterlijke controle dient te staan. Echter, het bestaande stelsel dat de Overleveringswet kent van bevoegdheden tot vrijheidsbeneming en de rechterlijke toetsing daarvan voldoet naar mijn oordeel aan de eisen die terzake uit het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de Grondwet, alsmede de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de mens en het Hof van Justitie van de EU voortvloeien. Immers, de rechtbank heeft binnen de huidige systematiek op grond van artikel 21, negende lid, van de Overleveringswet, op elk moment ambtshalve of op verzoek van de betrokkene of diens raadsman, de mogelijkheid om de (verlengde) in verzekeringstelling te toetsen en waar nodig, op te heffen. Het arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2020 dwingt naar mijn oordeel dan ook niet tot onmiddellijke wetswijziging. Omdat het systeem van de vrijheidsbeneming in het kader van de Overleveringswet niet los kan worden gezien van het systeem van de Uitleveringswet, waaraan de bepalingen van de Overleveringswet zijn ontleend, is de regering van mening dat aan het doorvoeren van eventuele wijzigingen in deze systematiek, meer consequenties verbonden zijn dan alleen die ten gevolge van een keuze bij de implementatie van een arrest van het Hof van Justitie. Dat wil overigens niet zeggen dat de suggestie van de Afdeling om het systeem van de Overleveringswet ook op dit punt nader te doordenken geen gevolg krijgt. Een beleidsreactie op het eerder genoemde WODC-onderzoek biedt de meest geschikte gelegenheid daartoe. Een andere uitkomst zou, gezien de samenhang met de Uitleveringswet, bovendien leiden tot een nationale kop bij de implementatie van EU-recht, hetgeen conform het geldende wetgevingsbeleid niet is toegestaan.

Voorts is gevolg gegeven aan het in de redactionele bijlage opgenomen advies om in de toelichting in te gaan op de gevolgen voor de lopende verzoeken om aanvullende toestemmingen, evenals lopende verkorte procedures. De toelichting is hierop aangevuld.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de nota van wijziging aan te vullen met een noodzakelijke correctie van de in artikel 9 van de Overleveringswet omvatte weigeringsgronden. Voorts zijn enkele redactionele wijzigingen in de nota van wijziging en toelichting doorgevoerd.

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.20.0453/II

- In de toelichting ingaan op de gevolgen voor ten tijde van het arrest van het HvJ van 24 november 2020 lopende verzoeken tot aanvullende toestemming en lopende verkorte procedures.