

Vergaderjaar 2019–2020

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. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

Op 12 mei 2004 is de Overleveringswet in werking getreden. De wet strekt tot implementatie van het kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002, L 190). 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, éénmaal ten gevolge van een wijziging van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (voortaan: het kaderbesluit EAB) zelf en éénmaal ten gevolge van het arrest van 27 mei 2019 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (voortaan: het Hof) in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457.

De Overleveringswet bestaat dus ruim 16 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 EAB's ontvangen. Nederland ontvangt, zoals sommige andere lidstaten, de meeste EAB's 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. De wetgeving van de lidstaten die strekt tot implementatie van het kaderbesluit EAB is,

¹ I.v.m. enkele tekstuele correcties

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 EAB's 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. Naarmate 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 liepen 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 tegengegaan. 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 openstaat. De vierde paragraaf 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 préjudicielle d'urgence*, voortaan: PPU). Het Hof maakt daar in zaken betreffende het kaderbesluit EAB veelvuldig gebruik van. De doorlooptijd in PPU-zaken is volgens het jaarverslag 2019 van het Hof gemiddeld 3,1 maanden tegenover gemiddeld 14,4 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 spoedprocedure nam het aantal vragen aan het Hof wel iets toe. Per 1 december 2014 werd ten gevolge van artikel 10 van Protocol 36 bij het Verdrag van Lissabon het Hof echter algemeen bevoegd en konden voortaan de nationale rechters van alle lidstaten vragen stellen in EAB-zaken. Sedertdien is het aantal vragen sterk toegenomen. Zo heeft op 27 mei

2019 het Hof in de hierboven aangehaalde gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI arrest gewezen, waarin prejudiciële vragen van het Supreme Court en het High Court van Ierland zijn beantwoord. Naar aanleiding van deze uitspraak is de Overleveringswet aangepast waardoor de rechter-commissaris is gaan fungeren als uitvaardigende autoriteit, indien ten behoeve van een Nederlandse strafzaak een Europees aanhoudingsbevel wordt gericht aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat. Ten gevolge van deze uitspraak konden in Nederland EAB's namelijk niet langer worden uitgevaardigd door officieren van justitie. Ook 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.

Momenteel loopt nog een procedure bij het Hof², maar uit de jurisprudentie van het Hof is ook voor Nederland al gebleken dat onderdelen van de Overleveringswet niet verenigbaar zijn met de door het Hof gegeven uitleg aan bepalingen van het kaderbesluit EAB. Uit artikel 4, derde 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 en enkele andere wetten 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 kennisgenomen 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 aanmerkingen³. 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 aanvulling⁴. Aan dit advies is grotendeels tegemoetgekomen door middel van een aantal aanpassingen die het door de Raad beoogde effect zullen hebben. Daarvoor wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. De Raad is in punt 2 van zijn advies van oordeel dat het conceptwetsvoorstel een lacune bevat. Echter bij de aanbieding van het conceptwetsvoorstel aan de Raad was aangegeven dat de wijziging van artikel 6 niet is opgenomen in verband met nog lopende zaken bij het Hof. Inmiddels heeft het Hof uitspraak gedaan en is een alomvattende wijziging van artikel 6 noodzakelijk. Deze wijziging wordt opgenomen in een nota van wijziging. Deze nota van wijziging wordt aan de Afdeling advisering van

² Zaak C-510/19 Openbaar Ministerie (Faux en écritures)

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de Raad van State voorgelegd. 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, is gelet op de doorgevoerde wijzigingen in artikel 36 geen aanleiding. De voorgestelde wijziging van artikel 36 is door de Raad later ingetrokken. De opvatting van de Raad dat artikel 9 in strijd zou zijn met het kaderbesluit EAB, is ten slotte 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, verzocht de Raad mede tegen deze achtergrond om een zekere differentiatie. Daaraan is tegemoetgekomen door de frequentie van de te nemen verlengingsbeslissingen aanzienlijk te verminderen (artikel 22). Bovendien is het mogelijk gemaakt om deze beslissingen ook in de 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 en van 10 april 2018 in de zaak C-191/16 Pisciotti, ECLI:EU:C:2018:222.
- 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, PbEU 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 gevoegde 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 Zdziaszek, 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;
- Wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties ten gevolge van het arrest van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF, ECLI:EU:C:2020:191.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

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 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 erop 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 om uitlevering 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 transitluchthaven 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 gelijkstelt 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 ertoe 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.

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 rechtmatig verblijf van vijf 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 plaatsvinden. Die verdragen kennen echter hun beperkingen, reden waarom overname van de tenuitvoerlegging van de straf na weigering van de uitlevering uitsluitend omdat betrokkene een eigen onderdaan is, nauwelijks voorkomt. De eerste beperking is, dat de verdragen over overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnisen die in de relatie van lidstaten met derde landen van toepassing zijn, slechts voorzien in overdracht van de tenuitvoerlegging van vonnisen indien de veroordeelde zich op dat moment nog in de staat van veroordeling bevindt. In dit kader wordt verwezen naar het Verdrag inzake gevonnisde 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 verdrag tussen EU-lidstaten en derde landen 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 vonnisen die zijn gewezen 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 anderen 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 vijf 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 7, eerste en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan Nederland namelijk 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 vijf 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 achtneming 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 een verzoek tot 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:2017:468, 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 2016⁵ 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 2016⁶.

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 strafvervolgning 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 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 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 allerminst 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

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 32 317, nr. 351 en nr. 437

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 32 317, nr. 392 en 2016/17, 32 317, nr. 443

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 Overlevingswet, zij het in gewijzigde vorm.

Voor de formulering daarvan is een aantal arresten van het Hof relevant. Dit geldt in de eerste plaats voor het arrest van 5 april 2016 in de gevoegde 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 plaatsvinden 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 C-216/18 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 verwerpen 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 blijkt dat van structurele of fundamentele gebreken sprake is, 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, kan zij niet tot overlevering 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 het EHRM, aan rapporten en andere officiële documenten van internationale organisaties zoals de 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 Caldaru, 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 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 blootgesteld.

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 strafrechtters 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 rechtters, 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 rechtters en het interne aspect van onpartijdigheid van rechtters 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 zwaarwe-

gende 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. In het tweede lid is, indachtig de hiervoor beschreven arresten over detentie-omstandigheden, de figuur van uitstel van de beslissing geregeld. 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. 232⁷ tot implementatie van het kaderbesluit 2009/299 JBZ (PbEU 2009, L 81). In laatstbedoeld kaderbesluit is een nieuw artikel 4bis van het kaderbesluit ingevoegd. 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

⁷ 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 (PbEU L 81).

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 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 Zdiaszek 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 en de hierboven bij artikel 11 behandelde arresten van het Hof.

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 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 3,1 maanden toe, maar er zijn ook zaken waarin dat achterwege blijft en de doorlooptijd gemiddeld 14,4 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 is voorzien in de mogelijkheid om aanvullende inlichtingen te vragen, maar dit is door de Uniewetgever als uitzondering bedoeld. Het vragen van aanvullende inlichtingen moet met voortvarendheid gebeuren. De Uniewetgever 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 erop 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, zij gebruik dient te maken van artikel 15, tweede lid, van het kaderbesluit EAB. Echter, als de autoriteit na ontvangst daarvan nog niet over voldoende informatie beschikt, zo volgt uit de uitspraak, dan heeft zij 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 wordt 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 aangegeven 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 97 van het arrest in de zaken Aranyosi en Caldararu. 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 voor 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, vierde lid, 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, zevende lid, 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 van het kaderbesluit 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 plaatsvinden. In reactie daarop wordt hier nog eens herhaald dat het Hof veel gebruik maakt van de spoedprocedure. Er resteren echter ook zaken waarin dat niet het geval is. Bij die procedures betekent een maandelijkse verlenging van de termijn door de rechtbank wel een belasting. Daarentegen vormt een verlengingsmogelijkheid met telkens negentig dagen een te schrill contrast met het feit dat negentig dagen de maximumtermijn is waarbinnen 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 wordt het verantwoord geacht om met het oog op prejudiciële vragen een verlengingstermijn van telkens zestig dagen voor te stellen.

Het nieuwe vijfde lid vloeit voort uit de hierboven vermelde wijziging van artikel 11 van de Overleveringswet en bevat de nadere uitwerking van het uitstel van de beslissing over de overlevering wegens dreigende schending van mensenrechten. 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 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 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 voorgestelde mogelijkheden tot verlenging 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 artikel 30, waarin de overeenkomstige toepassing van diverse bepalingen van het Wetboek van Strafvordering geregeld is, de artikelen 21 tot en met 25 van dat wetboek toegevoegd.

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 daarbij dan ook in de wet vast te leggen dat de uitvaardigende autoriteit 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 en Pisciotti 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 gezien. 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 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 teruggezonden naar Nederland er voor de voortzetting van de Nederlandse strafvervolgning 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 strafvervolgning 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.

Artikelen 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. In die gevallen 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 verdergeleverd 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 2009⁸ heeft de toenmalige Minister van 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 erover 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 verhoudingsgewijs 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 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 EAB's 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.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 545

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 hangt samen met artikel 12. Voorgesteld wordt in artikel 45a dezelfde bewoordingen te gebruiken, teneinde ook de tekst van artikel 45a beter aan te laten sluiten bij de tekst van 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 op 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.

ARTIKEL II

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 Pisciotti. 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 Amsterdam ook over rechtstreekse contacten die het met voor de uitvaardiging en uitvoering van EAB's bevoegde justitiële autoriteiten in de andere EU-lidstaten onderhoudt. Tenslotte 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 strafvervolgning 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.

ARTIKEL III

Dit artikel strekt tot wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). De wijziging houdt in dat het huidige vijfde lid van artikel 2:11 van die wet komt te vervallen. Dit artikellid bevatte een uitzondering op het algemene uitgangspunt in de WETS dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in Nederland integraal wordt voortgezet. Voor veroordeelden, die aan een andere lidstaat van de Europese Unie (EU) ter fine van vervolging zijn overgeleverd onder garantie van teruglevering als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Overleveringswet, gold dat bij de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie werd gezien of die sanctie overeenkomt met de sanctie die in Nederland voor het begane feit zou zijn opgelegd en dat de duur van die sanctie, zo nodig, werd aangepast.

Deze wijziging is noodzakelijk doordat het Hof van Justitie van de EU in een uitspraak van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF (ECLI:EU:C:2020:191) naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Amsterdam heeft geoordeeld dat – kort samengevat – de hiervoor weergegeven uitzondering geen grondslag heeft in het Europees recht. Ook wanneer de tenuitvoerlegging van een met het oog op strafvervolgning uitgevaardigd Europees aanhoudingsbevel afhankelijk wordt gesteld van een terugleveringsgarantie geldt, zo heeft het Hof overwogen, dat de tenuitvoerleggingsstaat de duur van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie alleen kan aanpassen onder de strikte voorwaarden van artikel 8, tweede lid, van Kaderbesluit 2008/909 van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnisen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de EU. Dit houdt in dat de mogelijkheden om de straf aan te passen beperkt zijn tot:

1. de gevallen waarin de duur van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het wettelijk strafmaximum voor het desbetreffende strafbare feit in de uitvoerende lidstaat overstijgt; en
2. de gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het recht van de uitvoerende lidstaat.

Door de voorgestelde wijziging geldt ook voor veroordeelden die onder garantie van teruglevering, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Overleveringswet, zijn overgeleverd, voortaan dat de duur van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie slechts naar beneden kan worden bijgesteld tot het naar Nederlands recht geldende wettelijke strafmaximum voor het desbetreffende feit. Ook deze veroordeelden vallen voortaan onder de algemene bepaling van het vierde lid van artikel 2:11 van de WETS.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Transponeringstabel

Artikel Kaderbesluit Europees aanhou- dingsbevel	Gewijzigde bepaling Overleveringswet	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting bij keuzen invulling beleids- ruimte
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	n.v.t.	
17, lid 4,	45a	n.v.t.	
24, lid 2,	22, leden 3 tot en met 7	n.v.t.	
	36, lid 3	n.v.t.	
	36, leden 6 tot en met 7		
27, lid 1,	39, lid 5,	n.v.t.	
–	43, lid 3, vervalt 2, lid 3, en	n.v.t.	
–	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.	