

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 2 van 8

De eerste versie van deze Nota strekte ertoe de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met de inzichten uit de arresten Wolzenburg⁵ en Poplawski I en II.⁶ Daarnaast wordt het wetsvoorstel op enkele redactionele punten verbeterd.

Op 9 november jongstleden stuurden we u reeds een advies betreffende die eerdere versie van de Nota. Enkele suggesties die daarin zijn gedaan, zijn overgenomen in de huidige Nota. Voorts bevat deze nieuwe versie van de Nota bepalingen ter implementatie van het arrest [REDACTED] van het Hof van Justitie (24 november 2020).⁷

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁸

ADVIES

Voorgesteld artikel 6a

Voorgesteld tweede lid

In het vorige advies is verzocht nader te duiden of de weigeringsgronden van artikel 6a lid 2 aanhef en sub a en b een facultatief karakter hebben. In de MvT wordt nu bevestigd dat dit het geval is. Dat volgt echter niet helder uit de formulering van de aanhef van die bepaling en, voor wat betreft de van overeenkomstige toepassing verklaarde weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, aanhef en onder c tot en met i WETS, evenmin uit de formulering van die bepalingen. Een verduidelijking van de formulering van de aanhef van voorgesteld artikel 6a tweede lid lijkt wenselijk.

Voorgesteld artikel 6, tweede lid, bevat verder nog steeds een doublure. De weigeringsgrond inzake dubbele strafbaarheid (art. 2:13, eerste lid, aanhef en onder f, WETS) wordt tweemaal genoemd. Deze weigeringsgrond is inbegrepen in voorgesteld artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder a, en wordt daarnaast expliciet benoemd in voorgesteld artikel 6a, tweede lid, aanhef en onder b.

Voor wat betreft de weigeringsgrond inzake (extra)territorialiteit leidt voorgesteld artikel 6a, tweede lid, onder c voorts tot een inconsistentie. De *facultatieve* weigeringsgrond van artikel 2:14, eerste lid, aanhef en onder a, WETS wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 13 OLW *verplicht* de IRK echter om de overlevering in een geval als bedoeld in artikel 2:14, eerste lid, aanhef en onder a WETS

⁵ HvJ 6 oktober 2009, [ECLI:EU:C:2009:616](#)

⁶ HvJ 29 juni 2017, [ECLI:EU:C:2017:503](#) en HvJ 24 juni 2019, [ECLI:EU:C:2019:530](#)

⁷ [ECLI:EU:C:2020:953](#), (*Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*)

⁸ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 3 van 8

bedoeld geval te weigeren, tenzij de officier van justitie een vordering heeft gedaan om daarvan af te zien en die vordering naar het oordeel van de IRK in redelijkheid heeft gedaan.

Overigens zou artikel 13 OLW naar het oordeel van de Raad ook moeten worden gewijzigd, omdat daarin aan een niet-rechterlijke autoriteit een bevoegdheid wordt gegeven die niet strookt met de beoordelingsmarge waarover de IRK op grond van artikel 4, punt 7, aanhef en onder a, Kaderbesluit [REDACTED] moet beschikken.⁹

Voorgesteld zesde lid

Het voorgestelde zesde lid verschaft de Minister de bevoegdheid de rechtbank of de officier van justitie te adviseren over de overname van de straf. In het licht van het hierboven genoemde arrest [REDACTED] is het opmerkelijk dat de officier van justitie hier genoemd wordt.

Partiële weigeringen

Bij deze wijst de Raad nogmaals op de opmerking in het vorige advies, dat de Nota geen rekening houdt met de regelmatig voorkomende omstandigheid dat één straf is opgelegd voor twee of meer strafbare feiten, terwijl voor één van die feiten een weigeringsgrond van toepassing is. Artikel 2:12 tweede lid, WETS niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Specialiteitsbescherming

Evenmin bevatten de voorgestelde wijzigingen een voorziening voor specialiteitsbescherming. Artikel 2:17 WETS is niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Gevolgen van het arrest in de zaak [REDACTED]

Zoals hierboven benoemd voorziet deze gewijzigde Nota in een wijziging van een beperkt aantal bepalingen van de OLW naar aanleiding van het arrest in de zaak [REDACTED]. De invulling die het Hof van Justitie heeft gegeven aan het begrip “uitvoerende rechterlijke autoriteit” als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Kaderbesluit, geldt evenwel voor *alle* bepalingen van het Kaderbesluit waarin dat begrip wordt gehanteerd en dus niet alleen voor de bepalingen over bijvoorbeeld de aanvullende toestemming en de beslissingen over de verkorte procedure.

Dit heeft tot gevolg dat ook een aantal andere bepalingen van de OLW waarin bevoegdheden aan de officier van justitie worden toegekend opnieuw zullen moeten worden gezien.

De Raad wijst bijvoorbeeld op de vordering van art. 13 lid 2 OLW en de bevoegdheid/ de plicht om zelfstandig aanvullende informatie op te vragen zoals bepaald in artikel 20 lid 4 OLW. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de voorgestelde wijzigingen. Daarnaast wordt kort een aantal andere bevoegdheden van de officier van justitie gesignaleerd, die als gevolg van het arrest in de zaak [REDACTED] opnieuw moeten worden gezien.

⁹ Zie verder op p. 5 van dit advies.

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 4 van 8

Voorgestelde wijzigingen waarbij “officier van justitie” wordt vervangen door “rechter-commissaris”

In de artikelsgewijze toelichting staat onder C vermeld dat bij de spoedwet naar aanleiding van het arrest [REDACTED] is gekozen voor de oplossing om de bevoegdheid tot uitvaardigen van een EAB te beleggen bij de rechter-commissaris (in plaats van de officier van justitie). Ook nu zou de keuze voor de rechter-commissaris voor de hand liggen, omdat die als rechter voldoet aan de eisen die het Hof van Justitie stelt aan de onafhankelijkheid van de uitvoerende rechterlijke autoriteit.

De Raad wijst erop dat de keuze voor de rechter-commissaris zich niet lijkt te verdragen met de tekst van het Kaderbesluit. In artikel 27, derde lid, onder g Kaderbesluit [REDACTED] (Kaderbesluit) is immers bepaald dat lid 2 van dat artikel niet van toepassing is in gevallen waarin “*de uitvoerende rechterlijke autoriteit die de gezochte persoon overgeleverd heeft, overeenkomstig lid 4 daartoe toestemming geeft*”. Nu de IRK de uitvoerende rechterlijke autoriteit is die beslist op het overleveringsverzoek, is de IRK dus volgens het Kaderbesluit ook de aangewezen instantie om aanvullende toestemming te verlenen.

Deze keuze voor de rechter-commissaris is ook niet doelmatig. De beoordeling van het al dan niet verlenen van aanvullende toestemming is gelijk aan de toets van de IRK bij de beslissing over de overlevering. De IRK is dus vertrouwd met het toetsingskader. Bovendien heeft de IRK in voorkomende gevallen al een oordeel over de toelaatbaarheid van de overlevering gevormd, nu zij daar eerder over heeft beslist.

Het ligt daarom meer voor de hand de bevoegdheden die de Overleveringswet nu toekent aan de officier van justitie over te hevelen naar de IRK en niet naar de rechter-commissaris.

Ten overvloede wijst de Raad erop dat zelfs als artikel 127 Wet RO zou worden aangepast en ervoor zou worden gekozen de bevoegdheid om aanvullende toestemming te verlenen bij de officier van justitie te laten, deze situatie om dezelfde reden als hiervoor is vermeld, in strijd zou zijn met artikel 27, derde lid, onder g Kaderbesluit.

Inverzekeringstelling door de officier van justitie

In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel [REDACTED] wordt aangegeven dat de bevoegdheid van de officier van justitie om de (verlenging van de) inverzekeringstelling te bevelen in stand kan blijven. Voldoende wordt geacht dat de aangehouden persoon de rechter-commissaris of de IRK om opheffing van een dergelijk bevel kan vragen. De Raad kan deze redenering niet geheel volgen. Wordt een bevel tot (verlengde) inverzekeringstelling niet gezien als een beslissing “of betrokkene in hechtenis blijft overeenkomstig het recht van de uitvoerende lidstaat” in de zin van artikel 12 Kaderbesluit [REDACTED]? In de MvT wordt verwezen naar de uitspraak van de IRK van 25 november 2020¹⁰, waarin juist wordt benadrukt dat de aanhouding niet door een rechterlijke autoriteit

¹⁰ ECLI:NL:RBAMS:2020:5778.

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 5 van 8

hoeft te geschieden, maar dat spoedig daarna (ook los van een verzoek tot opheffing) een rechterlijke toets van (de voortzetting van) de overleveringsdetentie dient plaats te vinden.

Voorgestelde wijzigingen t.a.v. de verkorte procedure

In de Nota wordt de regeling omtrent de verkorte procedure neergelegd bij de rechter-commissaris.¹¹ Deze keuze ligt vanuit een oogpunt van doelmatigheid en rechtseenheid niet in de rede. In het verlengde van hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt ten aanzien van de voorstelde wijziging op het punt van de aanvullende toestemming, wijst de Raad erop dat de rechter-commissaris in het kader van de verkorte procedure zal moeten gaan beslissen of art. [REDACTED] in de weg staan aan overlevering (cf. art. 40 lid 2 onder a). Met dit inhoudelijke toetsingskader is de IRK reeds vertrouwd, terwijl het onderbrengen van de beslissing bij de rechter-commissaris tot gevolg kan hebben, dat hierover uiteenlopende rechtspraak ontstaat.

De feitelijke overlevering

De huidige Nota voorziet niet in wijzigingen van de OLW ten aanzien van de feitelijke overlevering: “Het is immers de rechtbank die beslist over het EAB”.¹² Dit doet er echter niet aan af, dat een deel van de bevoegdheden die de huidige OLW op dit punt aan de officier van justitie heeft toegekend, gelet op het arrest in de zaak [REDACTED] problematisch is. De Raad wijst onder meer op de bevoegdheid tot het beslissen tot uitstel van de feitelijke overlevering zoals bedoeld in artikel 35 lid 3 OLW en de bevoegdheden van de officier van justitie en de Minister in het kader van de voorlopige terbeschikkingstelling (VTBS)¹³ zoals bedoeld in artikel 36 OLW.

Artikel 13 OLW

De Raad merkt op dat in de Nota niet wordt ingegaan op artikel 13 lid 2 OLW en de daarin neergelegde bevoegdheid van de officier van justitie te vorderen dat wordt afgezien van de dwingende weigeringsgrond van lid 1 van dat artikel. Deze dwingende weigeringsgrond in de OLW is gebaseerd op de facultatieve weigeringsgrond van artikel 4 lid 7 onder a Kaderbesluit. De beoordelingsmarge die de IRK volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moet hebben, wordt nu ingeperkt door het voorschrift dat de vordering van de officier van justitie moet worden gevolgd, tenzij de IRK van oordeel is dat de officier van justitie niet in redelijkheid tot die vordering heeft kunnen komen. De belangrijke rol die de officier van justitie hierbij speelt, heeft de rechtbank in eerdere uitspraken uitgelegd op grond van de veronderstelling dat de officier van justitie een “uitvoerende rechterlijke autoriteit” is.¹⁴ Die veronderstelling is inmiddels onjuist gebleken. Daarmee ligt het in de rede om ook artikel 13 OLW aan te passen. De Raad geeft in overweging dat een facultatieve weigeringsgrond waarbij de uitvoerende rechterlijke autoriteit (de IRK) beslist omtrent de toepassing van deze weigeringsgrond, in overeenstemming is met het Kaderbesluit. Opgemerkt wordt daarbij dat in voorgesteld artikel 6a,

¹¹ Verklaring van de opgeëiste persoon opnemen en beslissen cf. 26 lid 7 OLW, zie ook de wijzigingen van artikelen 39, 40 en 41 OLW.

¹² MvT, p. 12.

¹³ Vgl. Rechtbank Amsterdam (IRK), 11 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:6231.

¹⁴ Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 20 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1098.

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 6 van 8

tweede lid, aanhef en onder a, de facultatieve weigeringsgrond van artikel 2:14, eerste lid, aanhef en onder a, WETS van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Bevoegdheid aanvullende informatie opvragen

Artikel 20 lid (3 en) 4 OLW bepaalt dat de officier van justitie beoordeelt of aanvullende gegevens noodzakelijk zijn en dat de officier van justitie desgewenst aanvullende gegevens opvraagt bij de uitvaardigende justitiële autoriteit. Deze bepaling vloeit voort uit artikel 15 lid 2 Kaderbesluit waarin onder meer het volgende is bepaald: *“Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit van oordeel is dat de door de uitvaardigende lidstaat meegeedeelde gegevens onvoldoende zijn om haar in staat te stellen een beslissing te nemen over de overlevering, verzoekt zij dringend om aanvullende gegevens (...)”*

De OLW dient ook op dit punt in lijn te worden gebracht met het Kaderbesluit, nu de officier van justitie niet meer als uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van het Kaderbesluit is aan te merken. De IRK noemt in dit kader het belang van de centrale regievoering, vanuit het oogpunt van rechtseenheid, de rechtszekerheid en proceseconomie. Het inventariseren en formuleren van vraagpunten omtrent het EAB, zou door de IRK in een vroeg stadium van de procedure kunnen worden gerealiseerd, waarbij de correspondentie zou kunnen verlopen via het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC).

Overige bevoegdheden

Naast de hiervoor beschreven situaties, kent de OLW nog op andere punten bevoegdheden toe aan de officier van justitie. De Raad geeft in overweging ook die bevoegdheden opnieuw te bezien, nu de officier van justitie geen rechterlijke autoriteit in de zin van het Kaderbesluit is. Zonder volledig te willen zijn, wijst de Raad bijvoorbeeld op de bevoegdheid het EAB aanstonds af te wijzen zoals bedoeld in artikel 23 lid 1 en het bepalen van voorrang bij meerdere EAB's zoals bedoeld in artikel 28 lid 4.

Een dergelijke integrale herziening van al deze bevoegdheden zou kunnen leiden tot een systeem waarbij de regie over de overleveringsperiode meer centraal kan worden gevoerd ('één kapitein op het schip') en dat zou ook de rechtseenheid, rechtszekerheid en doorlooptijden ten goede kunnen komen.

De Raad benadrukt tenslotte, dat het criterium dat in de MvT (p. 12) wordt genoemd (*raakt een bevoegdheid die nu aan de officier van justitie is opgedragen de kern van het EAB of beïnvloedt die bevoegdheid de vrijheid van de opgeëiste persoon zodanig, dat dit oordeel aan de rechter behoort toe te komen*) in dezen niet bepalend hoort te zijn, maar de bepalingen van Kaderbesluit [REDACTED]. Anders loopt de Overleveringswet – ook na een herimplementatie – een aanzienlijk risico dat het Hof van Justitie opnieuw zal oordelen dat onderdelen daarvan geen correcte omzetting van Kaderbesluit [REDACTED] opleveren.



Raad voor de
rechtspraak

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 7 van 8

IT-GEVOLGEN

De Nota heeft betrekking op inkomende EAB's, dat wil zeggen: verzoeken tot overlevering van een zich in Nederland bevindende persoon aan een verzoekende lidstaat. Deze zaken worden nu door de Rechtspraak (nog) niet geregistreerd in een primair processysteem. In die zin heeft de Nota geen impact op een thans bij de Rechtspraak in gebruik zijnde ICT-voorziening.

Waar voor reguliere strafzaken GPS reeds voorziet in een digitalisering van dossiers, moest voor EAB-zaken nog een digitaliseringslag gemaakt worden. In de voorbije maanden is een nieuwe functionaliteit van GPS gerealiseerd, met behulp waarvan ook in EAB-zaken met een digitaal dossier kan worden gewerkt. Een belangrijk reden waarom deze nieuwe functionaliteit nog niet is geïmplementeerd, is dat het arrest in de zaak [REDACTED] is afgewacht. Dat arrest zou immers kunnen nopen tot een min of meer ingrijpende wijziging van de Overleveringswet zoals die nu nog geldt en waarop de GPS-functionaliteit is gebaseerd. Daarmee zou die functionaliteit ook dienovereenkomstig aanpassing behoeven. Die verwachting blijkt nu bewaarheid. Indien de bevoegdheden verschuiven van de officier van justitie naar de rechter-commissaris (of zoals hierboven voorgesteld, de IRK) dienen in GPS aanvullende voorzieningen te worden gebouwd. Wat de impact hiervan is in termen van tijd en geld kan nu slechts globaal worden gedomd, omdat een analyse van wat er precies gebouwd moet worden nog moet worden uitgevoerd. Met dit voorbehoud, moet rekening worden gehouden met een bouwtijd van 3 tot 4 maanden à € 175.000 per maand.

Daarbij zij opgemerkt dat hierboven is aangegeven dat het arrest [REDACTED] impliceert dat nog meer bevoegdheden zullen moeten worden overgedragen dan nu wordt voorgesteld. Het gevolg hiervan is dat grote delen van de (nog niet in gebruik genomen) nieuwe functionaliteit van GPS opnieuw gebouwd zullen moeten worden en dat de kosten mogelijk nog verder oplopen.

WERKLAST

De Nota heeft gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. De Raad verwacht dat de werklustgevolgen in financiële zin ongeveer € 150.000 bedragen. Hieronder is dit toegelicht.

Toelichting

Uit de Nota blijkt dat (aanvullende) toestemming voor doorlevering 3 tot 5 keer per jaar wordt gevraagd. Het verlenen van toestemming voor aanvulling van het EAB wordt 25 tot 30 keer gevraagd. De verkorte procedure (en het horen van de opgeëiste persoon in dat kader) vindt naar inschatting van de Raad ongeveer 400 keer per jaar plaats. Dit zijn handelingen waarbij de rechter-commissaris gaat beslissen en niet meer de officier van justitie.

Die verschuivingen naar de rechter-commissaris zullen een werklustverzwarend effect hebben. Die werklustverzwaring zal in financiële zin rond de € 150.000 bedragen. Dat is voor de rechtbank Amsterdam (waar deze zaken exclusief worden behandeld) een substantieel bedrag.



Raad voor de
rechtspraak

datum 18 december 2020
kenmerk [REDACTED]
pagina 8 van 8

De inschatting kent onzekerheden omdat het enerzijds in zeer korte tijdspanne tot stand moest komen en anderzijds omdat de aanname is dat de officier van justitie en diens ondersteuning de verzoeken om EAB's blijven ontvangen en behandelen vergelijkbaar aan andere vorderingen. De Raad gaat, mede naar aanleiding van informatie die is gekregen van het Openbaar Ministerie, ervan uit dat de officier van justitie verantwoordelijk blijft voor het compleet maken van het dossier ten behoeve van de rechter-commissaris en de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechter-commissaris.

Hierboven wordt geadviseerd meer bevoegdheden over te dragen dan nu voorgesteld en deze niet over te dragen aan de rechter-commissaris maar aan de IRK. Mocht u dat advies volgen dan heeft dat andere gevolgen voor de werklast voor de Rechtspraak dan hierboven aangegeven. De Raad wordt alsdan graag in de gelegenheid gesteld om (opnieuw) te adviseren.

CONCLUSIE

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

TOT SLOT

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

Hoogachtend,

[REDACTED]

[REDACTED]

Voorzitter Raad voor de rechtspraak