

Vergaderjaar 2018–2019

35 224

Wijziging van de Overleveringswet in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Overleveringswet. De voorgestelde wijziging houdt in dat de rechter-commissaris in het vervolg zal fungeren als uitvaardigende autoriteit, indien ten behoeve van een Nederlandse strafzaak een Europees aanhoudingsbevel wordt gericht aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat. Deze wijziging is dringend noodzakelijk doordat ten gevolge van de uitspraak van het Hof van 27 mei 2019 in Nederland EAB's niet langer kunnen worden uitgevaardigd door officieren van justitie.

2. De uitspraak van het Hof van Justitie

Op 27 mei 2019 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI¹ arrest gewezen, waarin prejudiciële vragen van het Supreme Court en het High Court van Ierland zijn beantwoord.

De prejudiciële vragen hadden betrekking op de uitleg van artikel 6, eerste lid, van het kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002 van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009,² (hierna: het kaderbesluit).

Het kaderbesluit ziet op de overlevering tussen lidstaten van personen met het oog op een strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit is uitdrukkelijk besproken dat in navolging van de toen bestaande uitleveringspraktijk zowel leden van het

¹ ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457

² Pb EU 2002 L190, p. 1 en 2009 L 81, p. 24

openbaar ministerie als rechters EAB's zouden mogen uitvaardigen. In het kaderbesluit werd daarna gekozen voor de generieke term «uitvaardigende rechterlijke autoriteit». Artikel 6, eerste lid, bepaalt: «De uitvaardigende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat die bevoegd is om een EAB uit te vaardigen krachtens het recht van de uitvaardigende lidstaat.» In het derde lid van artikel 6 is vastgelegd dat alle lidstaten door middel van een verklaring aangeven welke rechterlijke autoriteit volgens zijn interne recht bevoegd is. Alle lidstaten hebben die opgave gedaan en een aanzienlijk aantal lidstaten hebben daarin hetzij leden van het openbaar ministerie en rechters, hetzij uitsluitend leden van hun openbaar ministerie vermeld.

De Ierse rechter vroeg in twee zaken of de openbaar ministeries in twee deelstaten van Duitsland konden worden aangemerkt als uitvaardigende justitiële autoriteit als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het kaderbesluit. Daarbij was volgens de Ierse rechter belangrijk dat naar Duits recht de Minister van Justitie van de desbetreffende deelstaat bevoegd is het openbaar ministerie aanwijzingen te geven.

Het Hof geeft in zijn uitspraak de volgende uitleg aan het begrip «uitvaardigende rechterlijke autoriteit» in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit: «dit begrip moet aldus worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een Minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.»

Dit arrest heeft voor het Nederlandse recht grote betekenis om de volgende redenen.

In de eerste plaats is in artikel 44 van de Overleveringswet (hierna ook: Olw) bepaald dat elke officier van justitie kan fungeren als uitvaardigende justitiële autoriteit. Nederland heeft dan ook een verklaring van die strekking afgelegd. Nederland heeft de officier van justitie aangewezen in navolging van de uitleveringspraktijk. Daarin neemt de officier van justitie immers ook steeds het initiatief en stelt een uitleveringsverzoek op.

In de tweede plaats vanwege de in artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna ook: Wet RO) vastgelegde bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. In artikel 128 Wet RO is de bevoegdheid om in een concreet geval een aanwijzing te geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten verder uitgewerkt. Het enkele bestaan van die bevoegdheid, zo blijkt met name uit de punten 73 en 74 van het arrest, is voldoende reden leden van het openbaar ministerie uit te sluiten van het begrip uitvaardigende rechterlijke autoriteit.

3. De voorgestelde wijzigingen van de Overleveringswet

Het voorgaande vormt voldoende aanleiding om zo spoedig mogelijk artikel 44 Olw en daarmee samenhangende bepalingen zodanig te wijzigen, dat voortaan niet de officier van justitie maar de rechter-commissaris als uitvaardigende justitiële autoriteit optreedt.

De keuze voor de rechter-commissaris ligt voor de hand, omdat die als rechter voldoet aan de eisen die het Hof stelt aan de onafhankelijkheid van de uitvaardigende autoriteit. Daarnaast is de rechter-commissaris in de praktijk vaak betrokken bij de internationale samenwerking met buiten-

landse autoriteiten, waardoor hij ook vertrouwd is met het onderhouden van rechtstreekse contacten met buitenlandse justitiële autoriteiten. Ten slotte vereist het fungeren als uitvaardigende autoriteit ook de nodige communicatie met de officier van justitie, die verantwoordelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek in het kader waarvan een EAB ter fine van vervolging van de opgeëiste persoon is aangewezen.

Door de wetswijziging verschuift de bevoegdheid om een EAB uit te vaardigen van de officier van justitie naar de rechter-commissaris. Het EAB kan dienen ter vervolging van de opgeëiste persoon in Nederland, of voor de executie van een gevangenisstraf waartoe de opgeëiste persoon door de Nederlandse rechter is veroordeeld. In beide gevallen zal de officier van justitie de uitvaardiging van een EAB aan de rechter-commissaris dienen te vorderen. De officier van justitie zal daartoe het nationale aanhoudingsbevel dat ten grondslag moet liggen aan het EAB overleggen, alsmede de gegevens betreffende de zaak die de rechter-commissaris nodig heeft om te beslissen of op grond van de vereiste die de Overleveringswet daaraan stelt, een Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd. De feitelijke uitvaardiging kan geschieden met toepassing van artikel 46 Olw.

Na uitvaardiging zal de rechter-commissaris als uitvaardigende justitiële autoriteit fungeren als contactpersoon voor de uitvoerende buitenlandse justitiële autoriteiten. Dit komt tot uitdrukking door ook de daarop betrekking hebbende bepalingen in de Overleveringswet te wijzigen.

4. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het openbaar ministerie (OM)³. De adviezen hebben geleid tot enkele aanpassingen in het wetsvoorstel en aanvulling van de memorie van toelichting.

Het OM komt na een analyse van het arrest van het Hof tot de conclusie dat deze een grote impact hebben op het systeem van overlevering in de Europese Unie. Indien de aanhouding en overlevering van verdachten van strafbare feiten niet meer soepel kunnen plaatsvinden heeft dit serieuze gevolgen voor een adequate rechtshandhaving. Om deze reden is het OM dan ook verheugd dat alles in het werk wordt gesteld om de ontstane lacune met het onderhavige spoedvoorstel op een zo kort mogelijk termijn te herstellen.

De lacune houdt in dat uitvaardiging van nieuwe EAB's problematisch is omdat de wet die bevoegdheid alleen toekent aan de officier van justitie. Ten aanzien van bestaande EAB's geldt dat wordt afgewacht of deze tot een aanhouding in het buitenland leiden. Voor zover thans EAB's in het buitenland in behandeling zijn, zal het afhangen van de uitvoerende autoriteiten welk gevolg zij in die concrete zaak aan het arrest van 27 mei jl. verbinden

Het OM tekent daarbij aan dat het de in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging ziet als een tijdelijke oplossing. Het OM stelt dat als gevolg van de arrest van het Hof van Justitie de uitoefening van een voor het OM belangrijke bevoegdheid op internationaal terrein door de officier van justitie wordt uitgesloten, op grond van het bestaan van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid van artikel 127 RO. Een «duurzamere» oplossing zou volgens het OM mogelijk liggen in wijziging van die bepaling.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Een dergelijke reflectie is mijns inziens alleen aan de orde, als het Hof van Justitie in de toekomst ook in het kader van andere instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking de onafhankelijkheid van de officier van justitie ter discussie zou stellen. Er is echter op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat dit laatste zal gebeuren. In dit wetsvoorstel wordt met het aanwijzen van de rechter-commissaris als uitvaardigende justitiële autoriteit in ieder geval gekozen voor een bestendige oplossing die de rechtszekerheid herstelt bij overlevering aan Nederland conform de door het Hof van Justitie geschetste lijn. De gekozen oplossing sluit ook goed aan bij de bestaande Europese praktijk inzake overlevering op grond van het EAB.

Het voorgaande betekent ook dat in het kader van dit wetsvoorstel een wijziging van artikel 127 RO, die ook de Rvdr als alternatief noemde, niet is overwogen.

Ik zie wel een duidelijke noodzaak voor de EU wetgever om in rechtsinstrumenten geen twijfel te laten bestaan wie de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van het desbetreffende instrument is. Een voorbeeld daarvan vormt de definitie in artikel 2 van de richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.

Het OM drong in zijn advies erop aan, om een zo gering mogelijke wijziging aan te brengen in de rol van het openbaar ministerie in de overleveringsprocedure met Nederland als uitvaardigende staat, voor zover het Kaderbesluit hiervoor ruimte biedt. Het OM wijst in het bijzonder op de artikelen 45b, 46, 55, 57 en 58, eerste lid, Olw waarbij de officier van justitie een rol zou kunnen blijven spelen, ondanks de aanwijzing van de rechter-commissaris als uitvaardigende justitiële autoriteit.

Vooropgesteld moet worden dat de uitleg die het Hof van Justitie heeft gegeven aan het begrip «uitvaardigende rechterlijke autoriteit» in artikel 6, eerste lid, van het kaderbesluit, doorwerkt in alle bepalingen van het kaderbesluit waarin sprake is van de «uitvaardigende rechterlijke autoriteit».

In alle contacten tussen uitvaardigende en uitvoerende justitiële autoriteiten zal voor Nederland de rechter-commissaris moeten optreden als uitvaardigende justitiële autoriteit. Dit laat onverlet dat binnen Nederland bij de inrichting van de werkprocessen optimaal gebruik kan worden gemaakt van de ervaring en kennis van het openbaar ministerie en, waar mogelijk en nuttig, van de bestaande infrastructuur zoals de internationale rechtshulpcentra. Dit geldt ook voor de door het OM genoemde bepalingen.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 45b Olw verstrekt de uitvaardigende rechter-commissaris op verzoek van de opgeëiste persoon een afschrift van een verstekvonnis dat ten grondslag ligt aan het EAB. De officier van justitie zal bij de vordering tot het uitvaardigen van een EAB in geval van een verstekvonnis het desbetreffende verstekvonnis overleggen, alsmede de overige informatie over het verloop van de verstekprocedure die nodig is om het EAB op dit onderdeel volledig te kunnen invullen.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van het eerste lid artikel 46 Olw onderhoudt de uitvaardigende rechter-commissaris rechtstreeks contact met de uitvoerende justitiële autoriteit. In dit externe contact is er voor de officier van justitie formeel geen plaats meer, omdat hij door de uitvoerende autoriteit niet als een bevoegde autoriteit zal en behoeft te worden erkend. Het spreekt voor zich dat de rechter-commissaris ter voorbe-

reiding van het beantwoorden van verzoeken om aanvullende inlichtingen een beroep kan doen op de officier van justitie. Ook is denkbaar dat in voorkomend geval de uitvaardigende rechter-commissaris met de uitvoerende autoriteit afspreekt om bijvoorbeeld voor de praktische aspecten van de feitelijke overlevering van de opgeëiste persoon of de doortocht van een opgeëiste persoon de thans in Nederland gebruikelijke werkwijze, waarin de officier van justitie een rol heeft, te volgen. Artikel 9 van het kaderbesluit gaat uit van een besluit van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit tot signalering. Analoog aan artikel 177 van het Wetboek van Strafvordering wordt in het gewijzigde artikel 46, tweede lid, OLW voorgesteld dat de rechter-commissaris de uitvoering van zijn besluit gewoonlijk door tussenkomst van de officier van justitie opdraagt aan de politie. De ratio daarvan is dat de officier van justitie, die eerder immers de vordering tot uitvaardiging van het EAB zo ook op de hoogte is van het tijdstip van de signalering. De regeling maakt de rechter-commissaris niet afhankelijk van de officier van justitie, want zij laat ruimte voor een rechtstreekse opdracht aan de politie.

Artikel 55 Olw faciliteert de inbeslagneming en overdracht van voorwerpen die worden aangetroffen in het bezit van de opgeëiste persoon. Een verzoek daartoe wordt opgenomen in het modelformulier van het EAB en vormt als het ware onderdeel van de uitvaardiging van een EAB en is dus aan de rechter-commissaris. Het OM kan de rechter-commissaris in zijn vordering van een EAB hierop wijzen en ook eventuele specifieke details aanleveren. Verder doet de voorgestelde wijziging niets af aan de bestaande bevoegdheid om in voorkomend geval daarnaast nog een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen.

De artikelen 57 en 58, ten slotte, bevatten regelingen die in de praktijk zelden wordt toegepast. De voorgestelde wijziging van artikel 57 Olw bevat de mogelijkheid van een verhoor als verdachte in de uitvoerende lidstaat en de tijdelijke terbeschikkingstelling voor verhoor als verdachte in Nederland. Het kaderbesluit bepaalt in de artikelen 18 en 19, tweede lid, dat de voorwaarden en de duur van de tijdelijke overbrenging in onderlinge overeenstemming tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit worden vastgesteld. Ook het verhoor moet geschieden door een rechterlijke autoriteit. De uitvaardigende rechter-commissaris kan, zeker wanneer de officier van justitie heeft aangegeven dat hij bij het verhoor aanwezig zal zijn, tegenover de uitvoerende autoriteit aangeven dat de aanwezigheid van de Nederlandse officier van justitie noodzakelijk is. Artikel 58, eerste lid, Olw betreft de uitwerking van een onderdeel van artikel 57, waardoor de voorgestane wijziging daarbij aansluit. Op grond van het Kaderbesluit worden ook in dit geval de voorwaarden onderling vastgesteld door de uitvoerende en uitvaardigende rechterlijke autoriteiten. De regering gaat ervan uit dat de rechter-commissaris de officier van justitie waar nodig bij het formuleren van de voorwaarden zal betrekken.

5. Uitvoeringsconsequenties

Door de wetswijziging neemt de rechter-commissaris de taak van de officier van justitie om te fungeren als «uitvaardigende justitiële autoriteit» over. In het werkproces is niet zozeer sprake van een verschuiving van taken, alswel het inbouwen van een extra stap. In plaats van dat de officier van justitie zelf een nationaal aanhoudingsbevel opstelt en vervolgens zelf een EAB uitvaardigt, dient hij voor dat laatste voortaan een vordering in bij de rechter-commissaris. De officier van justitie zal de nodige informatie bij zijn vordering moeten verstrekken aan de rechter-commissaris.

Het EAB is een standaardformulier, met een vastgestelde indeling. Denkbaar is daarom dat de officier van justitie – zeker in de periode direct na de wetswijziging – een ingevuld sjabloon aanlevert voor het Europees aanhoudingsbevel.

Op basis van beschikbare gegevens over de afgelopen jaren, worden door Nederland ongeveer 700 EAB's uitgevaardigd per jaar. Een deel daarvan – circa 250 – krijgt een vervolg, in de zin dat het EAB resulteert in aanhouding (en eventuele overlevering) van de opgeëiste persoon.

Ten slotte komen enkele met het fungeren als uitvaardigende autoriteit samenhangende taken bij de rechter-commissaris te liggen. Het gaat dan om verzoeken om voorwerpen die zijn aangetroffen in het bezit van de opgeëiste persoon in beslag te nemen en over te dragen, verzoeken om de opgeëiste persoon voorafgaand aan de overlevering te horen of tijdelijk ter beschikking te stellen. Het gaat hier om handelingen die slechts een gering aantal malen per jaar voorkomen.

Bij de uitvoering van al deze taken zal nauw contact met de officier van justitie nodig zijn, die de rechter-commissaris van veel feitelijke informatie zal moeten voorzien c.q. de door de rechter-commissaris van buitenlandse autoriteiten verkregen informatie nodig heeft voor zijn onderzoek. Communicatie is dus een onderdeel in het tijdsbeslag.

De taak die de rechter-commissaris en zijn kabinet krijgen, is specialistisch van aard. Daartoe is opleiding nodig. Verder gaat het systeem van de Overleveringswet ervan uit dat alle rechters-commissarissen bevoegd zijn tot uitvaardiging van een EAB – in de praktijk betekent dit dat in elk kabinet R-C er altijd een rechter-commissaris zal moeten zijn die deze taak kan uitvoeren.

6. Financiële consequenties

Het wetsvoorstel zal nieuwe werkzaamheden voor de rechtelijke macht meebrengen. De rechter-commissaris zal gaan fungeren als uitvaardigende autoriteit, wanneer ten behoeve van een Nederlandse strafzaak een Europees aanhoudingsbevel wordt gericht aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat. De werklastgevolgen zijn door de Raad voor de rechtspraak ingeschat op ongeveer € 0,8 mln. per jaar, uitgaande van de cijfers over de jaren 2016 en 2017 dat er jaarlijks ongeveer 700 EAB's worden uitgevaardigd. Deze kosten zullen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden gefinancierd.

II. Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A (artikel 1)

Nu de rechter-commissaris de taak van de officier van justitie bij het uitvaardigen van een EAB overneemt, dient de definitie «rechter-commissaris» hierop te worden aangepast. Met de definitiebepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat in de Overleveringswet enerzijds een specifieke taak blijft weggelegd voor de rechter-commissaris bij de rechtbank Amsterdam en anderzijds kan elke rechter-commissaris in Nederland als uitvaardigende autoriteit fungeren.

Onderdeel B *(artikel 44)*

De wijziging van artikel 44 betreffende de vervanging van de officier van justitie door de rechter-commissaris als uitvaardigende justitiële autoriteit is apart doorgevoerd met het oog op de transparantie van het wetsvoorstel.

Onderdelen C, D en E *(artikelen 45, 45a, eerste lid, 45b, 46, eerste lid, 47, 48a, 55, eerste lid, 56, 57 en 58, eerste lid)*

De wijziging van deze artikelen houdt hetzelfde in als de wijziging van artikel 44, te weten de vervanging van de officier van justitie door de rechter-commissaris. Behalve artikel 44 dienen ook enkele andere bepalingen van de Overleveringswet te worden aangepast, opdat deze van toepassing worden op de uitvaardigende rechter-commissaris, bijvoorbeeld in hoofdstuk IV van de Overleveringswet dat bepalingen bevat over andere vormen van rechtshulp.

Artikel II

Met het oog op een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding is afgezien van het gebruik om bij koninklijk besluit het tijdstip van inwerkingtreding te bepalen.

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