

Vergaderjaar 2020–2021

35 852

Uitvoering van Deel III van de op 30 december 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds (PbEU 2020, L 444 en PbEU 2021, L 149) (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een regeling getroffen, teneinde te voorzien in implementatie van Deel III, Titels III (Doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers), VII (Overlevering), VIII (Wederzijdse rechtshulp) en IX (Uitwisseling van informatie uit het strafregister) van de op 30 december 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds (PbEU 2020, L 444 en PbEU 2021, L 149).

Implementatietabel

Artikel Handels- en Samenwerkingsovereenkomst Europese Unie – Verenigd Koninkrijk ¹	Artikel Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid
Artikel 690	Artikel 1
Artikel 601, eerste lid, onder g	Artikel 2
Artikel 598	Artikel 3
Artikel 597	Artikel 4
Artikelen 601, eerste lid, onder f, 603 en 604, onder b	Artikelen 5 en 6
Artikel 603, derde lid	Artikel 7
Artikel 636	Artikel 8
Artikel 648, eerste lid	Artikel 11
Artikel 649	Artikel 12, onderdeel a
Artikel 648, tweede lid	Artikel 12, onderdeel b
Artikel 546	Artikel 13

¹ De in deze tabel niet vermelde artikelonderdelen behoeven geen implementatie.

2. De Handels- en Samenwerkingsovereenkomst

De overeenkomst bevat op tal van terreinen afspraken tussen de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (VK). Deel III bevat het onderdeel Samenwerking inzake rechts-handhaving en justitie in strafzaken. Dat deel bestaat uit dertien titels. Titel III bevat de bepalingen over de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (hierna: PNR-gegevens). Titel VII bevat het onderdeel overlevering, Titel VIII betreft het onderdeel wederzijdse rechtshulp en Titel IX gaat over de uitwisseling van informatie uit het strafregister. Dit wetsvoorstel bevat enige bepalingen die noodzakelijk zijn om de doorwerking van deze titels in de Nederlandse rechtsorde te verzekeren. In verband van deze implementatieverplichting wordt de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst in de tekst van het wetsvoorstel en in deze memorie ook aangehaald met de term: de Overeenkomst. Waar nodig wordt in verband met de specifieke context van de overlevering de term: Overleveringsovereenkomst gebruikt.

De Overeenkomst die is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de EU van 30 december 2020 voorzag in een voorlopige artikelaanduiding. Bij de voorziening, bedoeld in artikel FINPROV. 9, in de tekstversie van 30 december 2020 zou een doorlopende artikelnummering worden vastgesteld. Die voorziening is getroffen bij gelegenheid van de eindstemming van het Europees Parlement over de Overeenkomst op 28 april 2021. Bij de sluiting van de Overeenkomst op 30 april 2021 is een definitieve artikelnummering vastgesteld en is de gehele tekst van de Overeenkomst in alle taalversies opnieuw in het Publicatieblad van de EU bekendgemaakt. In het belang van de rechtszekerheid wordt in dit wetsvoorstel en deze memorie verwezen naar beide Publicatiebladen. Aangezien de Overeenkomst op 1 mei 2021 in werking is getreden, maar krachtens het toenmalige artikel FINPROV. 11 voorlopig werd toegepast, zijn rechtshandelingen verricht op grond van de Overeenkomst in die tekstversie rechtmatig. Met de verwijzing naar beide Publicatiebladen wordt de rechtszekerheid gediend.

Bij de ondertekening van de Overeenkomst is een voorlopige Nederlandse taalversie bekendgemaakt. De definitieve Nederlandse taalversie van de Overeenkomst bevat op een groot aantal punten geringe verschillen ten opzichte van de voorlopige taalversie. Verwacht mag worden dat die taalverschillen bijdragen aan een verduidelijking van de bedoeling van de Overeenkomst. Aangezien de Overeenkomst rechtstreeks toepasselijk is, is er geen rol voor de wetgever weggelegd om eventuele gevolgen van die taalverschillen het hoofd te bieden. Dat is een taak voor de rechter.

3. Noodzaak voor een voorziening

3.1 Overlevering

Uitlevering en overlevering van voortvluchtige personen met het doel om deze personen te vervolgen of een jegens hen uitstaande veroordeling tot het ondergaan van een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer te leggen is een onmisbaar onderdeel van de strafwetgeving. Het voorkomt straffeloosheid van personen die zich onttrekken aan de rechtsmacht van de staat waar de feiten zijn begaan. Straffeloosheid is uit oogpunt van handhaving van de rechtsorde en de belangen van slachtoffers onacceptabel. Al sinds de negentiende eeuw bestaat er daarom een reeks van verdragen waarbij uitlevering van personen tussen Nederland en het VK is geregeld. Uitlevering van personen tussen Nederland en het VK kreeg ruim voor de toetreding van het VK tot de EU in multilateraal verband een regeling in het op 13 december 1957 te Straatsburg tot stand gekomen

verdrag van de Raad van Europa betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9) en twee van de drie daarbij behorende Protocollen (Trb. 1979, 120 en Trb. 2011, 200) waarbij beide landen partij zijn.

In 2002 is het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002, L 190) (kaderbesluit EAB) vastgesteld. Dat kaderbesluit berust op de gedachte dat de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht die de EU vormt rechtvaardigt dat uitlevering plaats maakt voor overlevering. Bij overlevering is sprake van een sterk vereenvoudigde procedure die niet tussen staten, langs diplomatieke weg, maar rechtstreeks tussen de justitiële autoriteiten van de desbetreffende lidstaten plaatsvindt. Inhoudelijk is bovendien het traditionele vereiste van dubbele strafbaarheid van de gepleegde feiten in de verzoekende en de aangezochte staat verregaand gerelativeerd, doordat artikel 3 van het kaderbesluit EAB een lijst van 32 feiten bevat die zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid steeds aanleiding vormen voor overlevering, zodat de overlevering voor veel meer feiten veel minder problematisch is dan bij de klassieke uitlevering.

Met ingang van 1 februari 2020 is het VK opgehouden lidstaat van de EU te zijn. Met ingang van 1 januari 2021 neemt krachtens de artikelen 126 en 127 van het op 24 januari 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Unie voor Atoomenergie (PbEU 2020, L 29) (terugtrekkingsakkoord) de overgangsperiode waarin het Unierecht voor het VK vrijwel geheel van toepassing bleef een einde. Dat heeft tot gevolg dat overlevering van personen naar en van het VK krachtens het kaderbesluit EAB niet langer mogelijk is, zodra de overgangsregeling van artikel 62 van het terugtrekkingsakkoord is uitgewerkt. Dat is kort na 1 januari 2021 gebeurd. Artikel 62, eerste lid, onder b, van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat het kaderbesluit EAB van toepassing is op alle gevallen waarin aanhouding van de betrokken persoon voor die datum plaatshad. De Overleveringswet, waarin het kaderbesluit EAB is geïmplementeerd, is, behoudens de gevallen beheerst door artikel 62 van het terugtrekkingsakkoord vanaf die datum dan ook niet langer van toepassing op overlevering van personen naar en van het VK, aangezien de wet slechts het Europese aanhoudingsbevel regelt, en dit bevel alleen binnen de EU kan worden uitgevaardigd of uitgevoerd. De overleveringsovereenkomst, een onderdeel van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst, komt hiervoor in de plaats. Op de inhoud van de overleveringsovereenkomst wordt in het onderstaande in detail ingegaan.

De Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is tussen de onderhandelaren tot stand gekomen op 24 december 2020. Krachtens artikel 12, eerste lid, van het Besluit (EU) 2020/2253 van de Raad van de Europese Unie van 29 december 2020 betreffende de ondertekening, namens de Unie, en betreffende de voorlopige toepassing van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, en van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PbEU 2020, L 444) wordt de Handels- en Samenwerkingsover-

eenkomst voorlopig toegepast met ingang van 1 januari 2021¹. Dat betekent dat overlevering met ingang van genoemde datum dient plaats te vinden met toepassing van de overeenkomst. De voorlopige toepassing van de overeenkomst is met ingang van 1 mei 2021 beëindigd. Op die datum is de overeenkomst in werking getreden².

Hoewel Deel III van de overeenkomst krachtens artikel 6, eerste lid, rechtstreekse werking heeft, behoeft dit deel van de overeenkomst wel degelijk implementatie in nationaal recht. Voor een deel vindt deze implementatie plaats door de notificatie door de EU, namens de lidstaten, en het VK, van de bevoegde autoriteiten, belast met de uitvoering van de overeenkomst krachtens artikel 690. Voor een ander deel is wijziging van de Nederlandse wetgeving echter noodzakelijk. De overeenkomst laat nog enige materiële onderwerpen aan de lidstaten ter nadere regeling open, zoals de regeling van de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Daarnaast is het procedurele deel van het overleveringsrecht nationaal-rechtelijk van aard. Voor die onderwerpen moet een regeling worden getroffen. Zonder die regeling kan de overlevering van en naar het VK niet rechtmatig plaatsvinden.

De gelding van de Overeenkomst vanaf 1 januari 2021 betekent dat die regeling een spoedeisend karakter heeft. Geen rechtmatige overlevering betekent immers straffeloosheid in al die gevallen waarin het Nederlandse recht geen aanknopingspunten biedt voor vervolging in Nederland. Er is geen alternatief. Ingevolge artikel 629, eerste lid, onder a, treedt de overeenkomst in de plaats van de eerdergenoemde verdragen van de Raad van Europa die tussen alle lidstaten en het VK gelden, vanaf de datum van inwerkingtreding van de overeenkomst. Uit artikel 783, derde lid, volgt dat voorlopige toepassing gelijkgesteld wordt met inwerkingtreding. In dit geval is de situatie ontstaan dat er met ingang van 1 januari 2021 sprake is van een overeenkomst die voor Nederland krachtens Unierecht bindend is, zonder dat de nationale rechtsorde de daarvoor noodzakelijke aanpassing heeft ondergaan, en zonder dat het alternatief van de klassieke uitlevering tussen Nederland en het VK nog beschikbaar is. Een verdragsconforme interpretatie van de Overleveringswet is evenmin een alternatief. Het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) heeft dit in het arrest van 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punten 62 – 68 (Poplawski II) uitgesloten voor de gevallen waarin de Overleveringswet niet overeenstemt met het kaderbesluit EAB. Ook de internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam heeft in een aantal gevallen uitgesproken dat kaderbesluitconforme interpretatie van onderdelen van de Overleveringswet niet mogelijk is. Laatstelijk nog bij tussenuitspraak van 7 december 2020, r.o. 5.2.19, no. RK 20/1659, nog niet gepubliceerd. Het betrof hier een geval waarin een implementatietekort aan het licht is getreden. In de uit deze uitspraak voortvloeiende beslissing van het HvJEU van 29 april 2021, C-665/20, ECLI:EU:C:2021:339, is die lijn bevestigd (punten 61 – 64).

¹ Nadere toelichtingen op de inhoudelijke en formele aspecten van de overeenkomst zijn te vinden in de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 december 2020 en van 4 januari 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 393, nr. 12, 13 en 31).

² Kennisgeving betreffende de inwerkingtreding van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds en van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PbEU 2021, L 149/2560).

De implementatieachterstand moet, gelet op de ernstige gevolgen, op zo kort mogelijke termijn worden opgelost. Het ontstaan van straffeloosheid is gezien de maatschappelijke veiligheid en rechtvaardigheid en de belangen van de slachtoffers van misdrijven onaanvaardbaar. Het VK is echter zeer nabij. Ondanks het bestaan van beperkende maatregelen als gevolg van de Covid-19 pandemie die de gebruikelijke stroom van reizigers tussen het VK en Nederland vermindert, valt te verwachten dat zich relevante gevallen zullen voordoen. Om dat tekort op te heffen is een wettelijke voorziening noodzakelijk. Die voorziening wordt grotendeels conform de Wet van 26 oktober 2016, houdende uitvoering van de op 28 juni 2006 te Wenen tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen, Stb. 2016, 412, (hierna: Uitvoeringswet Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland) vormgegeven. Zolang deze voorziening niet beschikbaar is zal het openbaar ministerie in voorkomende gevallen voor ieder afzonderlijk aanhoudingsbevel een afgewogen beslissing over aanhouding en detentie, en eventuele alternatieven voor overlevering, zoals vervolging in Nederland, indien Nederland rechtsmacht heeft, nemen.

Dit implementatietekort is niet voorzien. De tekst van de Overeenkomst is pas op 25 december 2020 door de onderhandelaars naar buiten gebracht. Weliswaar is de tekst van de overeenkomst in belangrijke mate gebaseerd op onderhandelingsvoorstellen van de Europese Commissie die in maart 2020 en opnieuw in juli 2020 voor het stellen van vragen aan de lidstaten zijn gezonden, maar de eindtekst bevat ook afwijkingen van die voorstellen en bevat bovendien meer onderwerpen dan aanvankelijk de gedachte was. Sindsdien zijn geen teksten betreffende Deel III met de lidstaten gedeeld. Dit is een beslissing van de onderhandelaars geweest om ongewenste externe beïnvloeding te voorkomen die het wederzijds vertrouwen in dat proces ernstig had kunnen schaden. Op onderhandelingsvoorstellen in een proces waarvan de uitkomst tot het laatste ogenblik ongewis is geweest kan geen wettelijke voorziening worden gebaseerd.

Zoals reeds is verantwoord in de brief van ondergetekenden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 januari 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 393, nr. 32) belet het gebrek aan een wettelijke voorziening niet dat toepassing van de uitleveringsbepalingen die niet worden bestreken door artikel 629 gewoon doorgang kan vinden. Voorbeelden zijn het VN-Verdrag van 15 november 2000 (Trb. 2004, 34) tegen grensoverschrijdende misdaad of het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94).

3.2 Wederzijdse rechtshulp

Bij de wederzijdse rechtshulp volgt uit de Overeenkomst dat rechtshulp na de terugtrekking van het VK uit de EU weer zal plaatsvinden op grond van bestaande verdragen gesloten in het kader van de Raad van Europa, zij het met enige voorzieningen waarmee die instrumenten worden aangevuld en hun toepassing kan worden gefaciliteerd. In § 5 van deze memorie wordt daarop inhoudelijk nader ingegaan. De rechtstreekse werking van Deel III heeft tot gevolg dat die aanvullende voorzieningen met ingang van 1 januari 2021 toepasbaar zijn. Op een onderdeel is een nadere voorziening gewenst die in artikel 6 van dit wetsvoorstel is opgenomen. De in die voorziening nader genoemde rechtsbeginselen zullen tot de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door het openbaar ministerie en de rechter-commissaris in de praktijk bij de

inwilliging en de uitvaardiging van concrete rechtshulpverzoeken moeten worden toegepast.

3.3. Justitiële gegevens

Deel III, Titel IX, van de overeenkomst ziet op de doorgifte van justitiële gegevens. De bepalingen in deze titel zijn gelijkend op hetgeen is geregeld over de doorgifte van justitiële gegevens in het Ecris-kaderbesluit, zoals laatstelijk gewijzigd door de Ecris-richtlijn.³ Daarmee strekt de overeenkomst op dit onderdeel tot voortzetting van de samenwerking met het VK zoals die bestond voorafgaand aan de terugtrekking van het VK uit de EU.⁴

De doelstelling van het EU-recht over de doorgifte van justitiële gegevens is dat in de lidstaten uitgesproken veroordelingen buiten de lidstaat van veroordeling in aanmerking worden genomen bij nieuwe strafrechtelijke procedures tegen een persoon. Een tweede doelstelling betreft het voorkomen van nieuwe strafbare feiten, in het bijzonder door middel van veiligheidsonderzoeken in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. In Nederland geschiedt dit door middel van het onderzoek met betrekking tot de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. De overeenkomst geeft de lidstaten en het VK de ruimte om diezelfde doelstellingen te verwezenlijken met de doorgifte van justitiële gegevens.

Ook voor Deel III, Titel IX, van de overeenkomst geldt dat implementatie in het nationaal recht noodzakelijk is. Daarvoor bestaan twee redenen. Ten eerste laat de overeenkomst enige onderwerpen aan de lidstaten ter regeling of ter nadere regeling open. Die onderwerpen zijn te herkennen aan zinsneden als «*elke staat neemt de nodige maatregelen*» (artikel 646, eerste lid) en «*overeenkomstig zijn interne recht*» (artikel 648, eerste lid, artikel 649, tweede lid, en artikel 651, tweede lid). Een onderwerp dat de overeenkomst ter nadere regeling openlaat aan de lidstaten betreft het geven van grenzen aan het gebruik aan doorgegeven justitiële gegevens (artikel 651, tweede lid). Ten tweede dient nationaal recht dat conflicteert met de overeenkomst in lijn te worden gebracht met de overeenkomst.

Zoals hierboven ook is opgemerkt, wordt de overeenkomst sinds 1 januari 2021 voorlopig toegepast, terwijl enkele bepalingen uit Deel III, Titel IX, van de overeenkomst pas kunnen worden uitgevoerd na implementatie in het nationaal recht. Met de uitvoering van een deel van die bepalingen kon – met het oog op een goed verloop van de terugtrekking van het VK uit de EU en het voorkomen van onaanvaardbare gevolgen – niet worden gewacht tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Om vanaf 1 januari 2021 tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel uitvoering te geven aan de desbetreffende bepalingen is een tijdelijke regeling getroffen op grond van Artikel X van de Verzamelwet Brexit. Die bepaling biedt de mogelijkheid een voorziening te treffen voor overgangssituaties. Het Besluit van... houdende regels met betrekking tot twee voorzieningen op het gebied van rechtshandhaving en justitiële samenwerking in strafzaken met het oog op een goed verloop van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie

³ Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU 2009, L 93); Richtlijn (EU) 2019/884 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees Strafrechtregisterinformatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad (PbEU 2019, L 151).

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 393, 32.

(Stb. 2021,) geeft regels met betrekking tot twee voorzieningen op het gebied van rechtshandhaving en justitiële samenwerking in strafzaken. De twee voorzieningen betreffen:

- de doorgifte van justitiële gegevens ten behoeve van het veiligheidsonderzoek – in Nederland: het onderzoek met betrekking tot de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag – in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen; en
- de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terrorisme of ernstige criminaliteit. Dit onderwerp wordt in § 3.4 van deze memorie toegelicht.

Dit tijdelijke besluit wordt ingetrokken zodra dit wetsvoorstel in werking treedt. Bij dit wetsvoorstel wordt voorzien in een definitieve regeling voor genoemde verwerkingen.

Ter implementatie van Deel III, Titel IX, van de Overeenkomst introduceert dit wetsvoorstel drie bepalingen. De bepalingen geven aanvullende regels over het verwerken van justitiële gegevens. Op de verwerking van justitiële gegevens is de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) van toepassing. De verwerking van justitiële gegevens ter uitvoering van de Overeenkomst of dit wetsvoorstel valt daarmee ook onder de reikwijdte van de Wjsg.

3.4 Passagiersgegevens (PNR-gegevens)

Voor de doorgifte van PNR-gegevens geldt dat bij gebreke aan een (tijdelijke of permanente) wettelijke voorziening twijfels zouden kunnen bestaan over de rechtmatigheid hiervan bij de actoren die binnen en buiten Nederland daarbij betrokken zijn, hetgeen de uitvoering van de overeenkomst en de doorgifte van PNR-gegevens in gevaar zou kunnen brengen.

Met betrekking tot de doorgifte van PNR-gegevens door de Nederlandse Passagiersinformatie-eenheid (hierna: Pi-NL) aan de bevoegde autoriteit van het VK is de nationale wetgeving niet in lijn met de Overeenkomst. De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: PNR-wet) bevat de regels voor doorgifte van PNR-gegevens door Pi-NL aan derde landen. Omdat de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK beheerst wordt door de Overeenkomst, moet in de PNR-wet worden vastgelegd dat artikel 13 van die wet niet van toepassing is op de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK.

Hoewel de uitwisseling vanaf 1 januari 2021 doorgang kan vinden op basis van de Overeenkomst, is het, mede in verband met lopende zaken, van belang op korte termijn de nationale wetgeving in lijn te brengen met de overeenkomst om eventuele onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk weg te nemen, zodat de PNR-doorgifte aan het VK niet belemmerd wordt.

3.5 Overig

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen voorziening bevat voor de doorgifte van politiegegevens, strafvorderlijke gegevens of andere categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt door politie of openbaar ministerie. De Overeenkomst voorziet daarin niet en daarvoor bestaat ook overigens geen noodzaak.

4. Toelichting van de Overleveringsovereenkomst

4.1 Algemeen

Zoals in paragraaf 3.1 reeds is vermeld, is de Overleveringsovereenkomst een alternatief voor de klassieke uitlevering. Nederland acht dit een belangrijk winstpunt. De Overleveringsovereenkomst heeft een groot aantal overeenkomsten met de reeds genoemde Overeenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. Daarnaast zijn er veel overeenkomsten met het kaderbesluit EAB. Dit maakt het mogelijk de benodigde voorziening te beperken tot een van overeenkomstige toepassing verklaring van de bepalingen van de Overleveringswet, aangevuld met enkele bepalingen die voortvloeien uit de Overleveringsovereenkomst. De overeenkomst wordt hieronder toegelicht.

4.2 Toelichting Titel VII van de Overeenkomst

Grondslag van de overleveringsrelatie

In artikel 596 is neergelegd dat de basis van het systeem van uitlevering tussen de lidstaten en het VK een systeem van overlevering op grond van een aanhoudingsbevel is. Dat aanhoudingsbevel is specifiek geregeld in Titel VII. Ten opzichte van het bestaande recht bevat dit artikel twee belangrijke karakteristieken. In de eerste plaats maakt uitlevering plaats voor overlevering. In de tweede plaats is het vertrouwen tussen het VK en de lidstaten gebaseerd op wederzijds vertrouwen in de werking van het aanhoudingsbevel. Dat laatste is een verschil met het kaderbesluit dat immers berust op een algemeen vertrouwen dat ten grondslag ligt aan de wederzijdse erkenning van *alle* rechterlijke uitspraken en beslissingen in de EU.

Proportionaliteit en noodzakelijkheid

In artikel 597 is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Samenwerking door middel van het aanhoudingsbevel moet berusten op de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Daarbij moet rekening worden gehouden met de rechten van de betrokken persoon, de belangen van de slachtoffers, de ernst van gepleegde feiten, de mogelijk op te leggen straf of maatregel en de mogelijkheden van de desbetreffende staat om minder dwingende maatregelen te treffen dan overlevering, in het bijzonder om onnodig lange voorlopige hechtenis te vermijden. Deze bepaling ontbreekt in het kaderbesluit EAB en in de overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. De bepaling is ingebracht op verzoek van de VK. In het VK kent men de regel in *Section 21A* van de *Extradition Act 2003*. De regel stemt inhoudelijk overeen met de rechtsbeginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het beginsel van noodzakelijkheid is in algemene zin neergelegd in artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten EU. De beginselen van proportionaliteit en noodzakelijkheid bij het EAB zijn verankerd in de vaste jurisprudentie van het HvJEU. Verwezen zij naar HvJEU 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019: 456 (OG, Parquet de Lübeck, respectievelijk PI, Parquet de Zwickau), pt.59. Desondanks is artikel 597 gedifferentieerder. De specifieke belangencatalogus ontbreekt in het Handvest, en ook in de Hofjurisprudentie. Met name het voorkomen van onnodig lange voorlopige hechtenis is een belangrijk punt geweest in de onderhandelingen, aangezien dit belang ook is opgenomen in een bij de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst gevoegde verklaring van beide partijen. (*Joint Political Declaration on Title VII [Surrender] of Part Three [Law enforcement and judicial cooperation in criminal matters]*, PbEU 2020, L 444). Welke consequenties dat heeft op de huidige overleve-

ringspraktijk moet worden afgewacht. Hoe dan ook vergt deze nieuwe regel afzonderlijke implementatie in deze voorziening. Hoewel noodzakelijkheid en evenredigheid op zichzelf genomen leidend behoren te zijn in de dagelijkse toepassingspraktijk van de overlevering, en hierop controle door het openbaar ministerie en de overleveringsrechter plaatsvindt, geven de tekstuele verschillen met het kaderbesluit EAB en de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland toch aanleiding tot een uitdrukkelijke omzetting van artikel 597. Artikel 4 van dit wetsvoorstel strekt daartoe. In het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie wordt dat artikel nader toegelicht.

Begripsbepalingen en reikwijdte

In artikel 598 zijn de begrippen aanhoudingsbevel, justitiële autoriteit, uitvoerende justitiële autoriteit en uitvaardigende justitiële autoriteit opgenomen. Het is hier niet de plaats in te gaan op de uitvoerige jurisprudentie van het HvJEU over de eisen waaraan deze autoriteiten moeten voldoen, en de implicaties daarvan op het openbaar ministerie. Daarvoor zij verwezen naar het de memorie van toelichting en de nota van wijziging behorende bij het wetsvoorstel Herimplementatie van enige 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) (Kamerstukken II 2019/20, 35 535, nr. 2 en 7). Vooralsnog zijn de bestaande uitvaardigende en uitvoerende justitiële autoriteiten (de rechter-commissaris als uitvaardigende autoriteit, respectievelijk de officier van justitie van het arrondissementsparket te Amsterdam, zowel voor diens eigen taken, als voor de vorderingen die hij aan de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam doet) ingevolge artikel 690 aangewezen. In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de inmiddels in werking getreden wijziging van de Overleveringswet.

De reikwijdte van de Overleveringsovereenkomst (artikel 599) is grotendeels conform de reikwijdte van artikel 3 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. Een aanhoudingsbevel kan slechts worden uitgevaardigd voor feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel met een maximum van ten minste twaalf maanden, of voor de tenuitvoerlegging van een straf of een vrijheidsbenemende maatregel van ten minste vier maanden. In beginsel dienen de feiten waarvoor overlevering wordt verzocht in beide landen, ongeacht de kwalificatie, strafbaar te zijn. Op dit beginsel worden echter enkele belangrijke uitzonderingen geregeld. Dit betreft deelname aan terroristische activiteiten in groepsverband volgens het desbetreffende verdrag van de Raad van Europa, of een aantal nader opgesomde ernstige feiten gericht tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de smokkel van verdovende middelen. Daarnaast kunnen het VK en de lidstaten wederzijds besluiten het beginsel van dubbele strafbaarheid niet te hanteren jegens elkaar voor een lijst van 32 feiten. Die lijst komt overeen met de lijst van artikel 2, tweede lid, van het kaderbesluit EAB. Nederland heeft via de Commissie een dergelijke verklaring jegens het VK afgelegd. Verwacht wordt dat het VK dat ook jegens Nederland doet. Het prijsgeven van dit vereiste is een blijk van wederzijds vertrouwen in de werking van het rechtsstelsel. Het voorkomt straffeloosheid als gevolg van verschillen in wetgeving die overlevering in de weg staan.

In artikel 600 zijn de verplichte gronden voor het weigeren van de overlevering geregeld. Het betreft de gebruikelijke gronden (a) verleende amnestie voor de feiten waarvoor overlevering wordt gevraagd in de uitvoerende staat, en deze staat ook rechtsmacht had voor de vervolging van de feiten; (b) ne bis in idem, gevolgd door volledige tenuitvoerlegging van de straf of maatregel of executieverjaring, en (c) indien er redenen zijn aan te nemen dat de opgeëiste persoon vanwege zijn leeftijd strafrechtelijk niet aansprakelijk is. De bepaling stemt overeen met artikel 4 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. In artikel 601 zijn de facultatieve gronden voor weigering van de overlevering geregeld. Ook dit betreft een opsomming van gebruikelijke gronden, zoals het niet strafbaar zijn van het feit in de uitvoerende staat, met uitzondering van douane- en belastingfeiten (a), de opgeëiste persoon wordt voor de feiten vervolgd in de uitvoerende staat (b), seponering van de zaak of buitenvervolginstelling (c), verjaring van de feiten (d), ne bis in idem op grond van veroordeling in een derde land, gevolgd door volledige tenuitvoerlegging (e), voor een aanhoudingsbevel ter fine van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf kan de uitvoerende staat verbindend toezeggen de straf zelf te executeren, als het feiten betreft die zijn gepleegd op het grondgebied van de uitvoerende staat (f), of de feiten buiten het grondgebied van de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat terzake geen rechtsmacht heeft (g), en vrees voor discriminatoire vervolging (h). De bepaling stemt vrijwel geheel overeen met artikel 5 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. In onderdeel (i), en het tweede en derde lid, is de omvangrijke regeling voor overlevering ter fine van tenuitvoerlegging van een bij verstek gewezen uitspraak tot oplegging van een vrijheidsstraf opgenomen. Deze regeling is ontleend aan artikel 4bis van het kaderbesluit EAB.

In artikel 602 is nagenoeg dezelfde uitzonderingsclausule als in artikel 6 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland opgenomen. Overlevering kan niet worden geweigerd indien de feiten door de uitvoerende lidstaat worden aangemerkt als politieke delicten. Partijen kunnen echter bedingen dat zij dit wel wensen te doen, maar moeten daarvan melding maken bij het gespecialiseerd comité betreffende samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie inzake strafzaken, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder r, van de overeenkomst. Die melding kan echter geen betrekking hebben op feiten die vallen onder de diverse omschrijvingen van terrorisme. Nederland heeft een dergelijke verklaring niet afgelegd.

Artikel 603 bevat de gebruikelijke regeling inzake de bescherming van personen die de nationaliteit bezitten van de uitvoerende staat. In beginsel is het niet toegestaan de overlevering van personen te weigeren op de enkele grond dat deze de nationaliteit van de uitvoerende staat hebben. Het is echter mogelijk dat de lidstaten aan het even bedoelde comité mededeling doen van het feit dat zij hun eigen onderdanen niet overleveren. In veel lidstaten is dit nog altijd een uitgangspunt. Onder het kaderbesluit EAB paste die uitzondering niet goed meer in relatie tot de wederzijdse erkenning en het daaraan ten grondslag liggende onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten. Nu het VK een derde land is, is er aanleiding dit anders te regelen. Nederland heeft, net zoals dat heeft plaatsgevonden ter uitvoering van artikel 6 van de Overleveringswet, inmiddels verklaard dat het eigen onderdanen niet overlevert, tenzij het betreft een overlevering met het oog op de vervolging van een strafbaar feit en het VK de garantie geeft dat de betrokkene na een eventuele veroordeling tot een al dan niet gedeeltelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terugkeert naar Nederland en de straf in Nederland mag ondergaan.

Op de procedure tot overname van de tenuitvoerlegging van de in het VK opgelegde straf is na het vertrek van het VK uit de EU het op 21 maart 1983 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van geïmporteerde personen (Trb. 1983, 74) (VOGP) van toepassing. Het VOGP herleeft als gevolg van het vertrek van het VK uit de EU. Aan dat verdrag is in Nederland uitvoering gegeven door middel van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS).

De Raad voor de rechtspraak vestigt er in zijn advies terecht de aandacht op dat de Overeenkomst een zekere tegenstrijdigheid bevat. De verklaring die lidstaten, en dus ook Nederland, krachtens artikel 603, tweede lid, kunnen afleggen heeft slechts betrekking op «onderdanen». De verklaring die Nederland heeft afgelegd heeft dan ook uitsluitend betrekking op Nederlandse onderdanen, en niet op ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, of personen die hier verblijven. Anders dan Nederland onder het Europees uitleveringsverdrag heeft verklaard, en anders dan in artikel 6a van de Overleveringswet is geregeld, kan Nederland in die verklaring de al sinds 1988 in het beleid verankerde gelijkstelling in de verklaring niet tot uitdrukking brengen. Niettemin hoeft dat in de praktijk geen verschil op te leveren. Artikel 604, onderdeel b, voorziet in het vragen van de garanties bij vervolgingsuitlevering tot terugkeer naar Nederland na vonniswijzing en overname van de straf ten aanzien van eigen onderdanen en ingezetenen. Artikel 601, eerste lid, onder f, voorziet bij executieoverlevering in de mogelijkheid tot een verbindende toezegging tot strafovername ten aanzien van eigen onderdanen, ingezetenen en andere personen voor zover die verblijf houden in Nederland. Over dit punt is met de Europese Commissie overlegd. Nederland is voornemens aan het VK en in het nog op te richten gespecialiseerd comité, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder r, te verklaren dat het voornemens is uitvoering te geven aan de artikelen 601, eerste lid, onder f, en 604, onderdeel b, teneinde het bestaande beleid zoveel mogelijk te blijven volgen. In de artikelen 5 en 6 van dit wetsvoorstel is een voorziening getroffen waarmee die gelijkstelling gewaarborgd is.

Een bijzonderheid is dat bij weigering van de overlevering op grond van de nationaliteitsexceptie de uitvoerende staat ingevolge artikel 603, derde lid, de verplichting heeft vervolging van de feiten waarvoor de overlevering werd verzocht uitdrukkelijk te overwegen. Of dat mogelijk is, is uiteraard afhankelijk van tal van factoren. Er moet rechtsmacht zijn om het feit te vervolgen. In sommige lidstaten, zoals Nederland, is de vervolging onderworpen aan het opportuniteitsbeginsel. Ziet de uitvoerende staat van vervolging af, dan heeft het slachtoffer het recht op informatie over deze beslissing. Wordt het feit vervolgd, dan dient volgens artikel 603, vierde lid, het interne recht van de betrokken staat passende maatregelen te nemen in relatie tot slachtoffers en getuigen, in het bijzonder indien zij woonachtig zijn in een andere staat. Deze bepalingen ontbreken in de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en in het kaderbesluit EAB.

In de Overleveringswet ontbreekt een met Artikel 603, derde lid, overeenkomende bepaling. Aangezien die bepaling een zekere beperking van het opportuniteitsbeginsel inhoudt, dient dit artikellid geïmplementeerd te worden. Artikel 7 van dit wetsvoorstel bevat daarvoor een voorziening. Die voorziening sluit aan bij het stelsel van strafvorderlijke bevoegdheden die aan het openbaar ministerie krachtens artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en aan de officier van justitie krachtens de artikelen 167 en 242 van het Wetboek van Strafvordering toekomen. Hoewel de rechtbank beslist over de overlevering, of de weigering daarvan, gaat de rechtbank niet over de uitoefening van het recht tot strafvordering. Die taak berust bij uitsluiting bij de officier van justitie. De rechtbank kan geen beslissing nemen tot het al of niet vervolgen. Alleen het gerechtshof kan naar aanleiding van een klacht tegen niet-vervolg

op grond van artikel 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering beslissen dat vervolging wordt ingesteld.

Artikel 603, vierde lid, behoeft geen implementatie. De regeling van de positie van het slachtoffer in Titel IIIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering voorziet daarin reeds. In die titel wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of woonplaats van het slachtoffer. Artikel 604 regelt dat overlevering afhankelijk kan worden gesteld van drie verschillende garanties. Dat betreft (a) de garantie dat bij oplegging van een levenslange vrijheidsstraf na 20 jaar een herbeoordeling van de gronden voor detentie plaatsvindt, of dat eventueel gratie wordt verleend; (b) de garantie dat de betrokkene na te zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf in de uitvaardigende staat kan worden teruggezonden naar de uitvoerende staat teneinde die vrijheidsstraf daar te ondergaan; (c) garanties in verband met een gegronde vrees dat de betrokkene in de uitvoerende staat is blootgesteld aan een reëel risico op aantasting van de bescherming van de fundamentele rechten in verband met zijn behandeling. Onderdelen (a) en (b) stemmen overeen met artikel 8 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. Onderdeel c is nieuw. Het VK is, en blijft partij bij het EVRM. Betrokkenen die door Nederland aan het VK worden overgeleverd kunnen de bescherming van het EVRM daarom inroepen, zo nodig voor de rechter in die staat. De Overeenkomst bevat overigens de mogelijkheid tot opzegging of opschorting van Deel III indien het VK zou ophouden partij bij het EVRM te zijn (artikelen 692 en 693). Het vragen van garanties, met name uit oogpunt van algemene rechtsstatelijkheid en te verwachten detentiecondities is geregeld in artikel 5 van het kaderbesluit, en nader verduidelijkt in de jurisprudentie van het HvJEU (HvJEU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Minister for Justice and Equality, respectievelijk, HvJEU 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, Aranyosi en Caldaru). Artikel 8 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland kent een daarvan deels afwijkende regeling.

Procedurale aspecten

Op grond van artikel 605 kunnen het VK en de lidstaten een centrale autoriteit aanwijzen. Via een dergelijke autoriteit kunnen aanhoudingsbevelen centraal worden ingenomen en uitgestuurd. Een dergelijke constructie is mogelijk op grond van artikel 10 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland, en artikel 7 van het kaderbesluit EAB. Nederland heeft van die mogelijkheden geen gebruik gemaakt. Onder deze overeenkomst zal Nederland daartoe ook niet overgaan. De centrale autoriteit, bedoeld in artikel 605 moet overigens onderscheiden worden van de centrale autoriteit, bedoeld in artikel 645. De inhoud en vorm van het aanhoudingsbevel zijn geregeld in artikel 606. Die bepaling stemt nagenoeg geheel overeen met artikel 11 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en grotendeels met artikel 8 van het kaderbesluit EAB. In bijlage 43 is het verplicht te gebruiken formulier geregeld. Nederland heeft ter uitvoering van artikel 606, tweede lid, genotificeerd dat aanhoudingsbevelen ofwel in het Nederlands, ofwel in het Engels moeten zijn opgesteld.

Artikel 607 voorziet in de bevoegdheid van de uitvaardigende justitiële autoriteit om het aanhoudingsbevel rechtstreeks aan de uitvoerende justitiële autoriteit te zenden, indien de verblijfplaats van de betrokken persoon bekend is. Dit vooronderstelt uiteraard dat die verblijfplaats zich binnen de rechtsmacht van de uitvoerende justitiële autoriteit bevindt. Dit voorschrift stemt overeen met artikel 12, eerste lid, van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en artikel 9, eerste lid, van het kaderbesluit EAB.

Op een hierna te bespreken belangrijk verschil na zijn de procedures voor toezending van het aanhoudingsbevel volgens artikel 608, eerste en derde tot en met vijfde lid, van de Overeenkomst conform de procedures geregeld in de artikelen 11 en 12 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en 9 en 10 van het kaderbesluit EAB. Het bevat onder meer de verplichting van de uitvaardigende autoriteit tot het doen van naspeuring, indien niet onmiddellijk duidelijk is wie de uitvoerende autoriteit is, de verplichting om overleg te plegen tussen de betrokken autoriteiten indien er problemen over de toezending van een aanhoudingsbevel ontstaan, en de wijze van verzending. Er is ook voorzien in een doorzendplicht. Verzending via elektronische communicatiesystemen is zeker mogelijk, maar vooronderstelt uiteraard dat bij de beveiliging daarvan voldoende is stilgestaan. Die verplichting rust hoe dan ook op de autoriteiten van de lidstaten krachtens artikel 29 van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119). Die bepaling is geïmplementeerd in artikel 4a van de Wet politiegegevens en artikel 7 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Een betekenisvol verschil tussen de overeenkomst enerzijds en het kaderbesluit EAB en de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland anderzijds is dat verzending van aanhoudingsbevelen via het Schengen-Informatiesysteem (SIS) niet meer mogelijk is. Een van de consequenties van de terugtrekking van het VK uit de EU is dat het VK niet langer kan beschikken over toegang tot het SIS. Het VK had daartoe een beperkte toegang, hoewel het geen Schengen-staat was. Voor die toegang is voorlopig geen alternatief beschikbaar. Verzending van een aanhoudingsbevel via Interpol blijft wel mogelijk. Echter, een enkele melding van een zogeheten *red notice* of een *diffusion* via Interpol door het VK of een lidstaat is geen voldoende basis voor voorlopige aanhouding. Alleen een aanhoudingsbevel op grond van de overeenkomst is daarvoor een voldoende rechtsbasis.

Rechten betrokkene, instemming met verkorte procedure

De rechten van de betrokkene zijn in artikel 609 uitgebreider dan in het kaderbesluit EAB en de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland. De betrokkene heeft het recht om geïnformeerd te worden over het bestaan en de inhoud van het aanhoudingsbevel, en moet geïnformeerd worden over het recht om in te stemmen met overlevering. Daarnaast heeft de betrokkene, evenals in de andere instrumenten het recht op bijstand van een raadsman en recht op vertolking en vertaling⁵. Nieuw ten opzichte van de andere instrumenten is dat de betrokkene ook uitdrukkelijk moet worden gewezen op zijn recht op bijstand van een raadsman en op het recht op consulaire bijstand.

⁵ Deze rechten zijn overigens Unierechtelijk neergelegd in richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PbEU 2016 L 297), richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU 2010 L 280) en richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU 2013 L 294).

Laatstbedoeld recht komt ook toe aan een staatloze jegens de consulaire vertegenwoordiging van het land waar hij verblijf houdt.

Op de voortgezette hechtenis na aanhouding van de betrokkene is, evenals in het kaderbesluit en in artikel 15 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland het recht van de uitvoerende staat van toepassing (LAW.SURR.90). De artikelen 17, 18, 21, 27 en 33 en volgende van de Overleveringswet regelen dit.

Artikel 611 regelt de instemming met de overlevering. Deze bepaling is geheel conform artikel 16 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland, en artikel 13 van het kaderbesluit EAB. De opgeëiste persoon kan instemmen met de overlevering. In dat geval wordt geen procedure voor de rechter meer gevoerd. De consequenties van de vereenvoudigde procedure kunnen aanzienlijk zijn. De instemmingsverklaring moet daarom ten overstaan van de uitvoerende justitiële autoriteit worden afgelegd, die daarvan proces-verbaal opmaakt. De betrokkene heeft recht op een raadsman bij het nemen van deze beslissing. Gelijktijdig met de instemming kan de betrokkene verklaren niet langer aanspraak te maken op bescherming van het specialiteitsbeginsel en op bescherming tegen voortgezette overlevering of uitlevering naar een derde land dat daarom verzoekt. In dit verband moet ook worden verwezen naar artikel 625, derde lid, onder f. Een eenmaal gegeven toestemming kan niet worden herroepen. Nederland zal in het belang van de rechtszekerheid niet van de mogelijkheid gebruik maken om de herroeping van de instemming wel mogelijk te maken. Nederland heeft van dezelfde mogelijkheid onder de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland evenmin gebruik gemaakt. Het Nederlandse procesrecht dat de verkorte procedure regelt is neergelegd in de artikelen 39 tot en met 43 van de Overleveringswet.

De Raad voor de rechtspraak stelt, zakelijk weergegeven, in zijn advies dat de Overleveringswet in het wetsvoorstel niet in overeenstemming is gebracht met de artikelen 39 tot en met 43 van de Overleveringswet, omdat de nationale regeling, benodigd om uitvoering te geven aan de verkorte procedure niet voorziet in gelijktijdige afdoening van de instemming met de verkorte procedure en de instemming met het niet langer aanspraak maken op de bescherming van het specialiteitsbeginsel. Dat wordt inderdaad niet in dit wetsvoorstel geregeld. Mogelijk zag de Raad over het hoofd dat in artikel I, onderdelen M en N, van de Wet van 3 maart 2021 houdende Herimplementatie van enige onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (wijziging van de Overleveringswet), Stb. 2021, 125, daarvoor een voorziening bevat. Die voorziening is van overeenkomstige toepassing. Verder wordt naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak opgemerkt dat de omstandigheid dat in artikel 40, tweede lid, onder a, van de Overleveringswet verwezen wordt naar de artikelen 6, tweede lid, en 9 tot en met 11 van de Overleveringswet, die ingevolge artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn, niet problematisch is. Artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel voorziet immers in een van overeenkomstige toepassing verklaring van de Overleveringswet op een aanhoudingsbevel op grond van de Overeenkomst. Daaruit volgt dat de rechter de artikelen 600 tot en met 604 overeenkomstig moet toepassen indien een beslissing, bedoeld in artikel 40 van de Overleveringswet voorligt. Wat betreft de aard van de weigeringsgronden in bedoelde artikelen van de Overeenkomst kan in reactie op het advies van de Raad worden aangegeven dat even bedoelde wet tot wijziging van de Overleveringswet voorziet in het in overeenstemming brengen van de Overleveringswet met de tekst van het kaderbesluit EAB, zoals nader uitgelegd in de jurisprudentie van het HvJEU over de aard van de weigeringsgronden. Waar sprake dient te zijn van verplichte, onderscheidenlijk facultatieve weigeringsgronden is de Overleveringswet thans

geheel in overeenstemming met het kaderbesluit. Die lijn is ook gevolgd in dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 612 moet de betrokkene indien hij niet instemt met de overlevering worden gehoord door de uitvoerende justitiële autoriteit. Deze bepaling stemt overeen met artikel 17 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en artikel 14 van het kaderbesluit EAB.

Beslissing

De beslissing over de overlevering is, hoewel artikel 613 dat niet uitdrukkelijk regelt, onderworpen aan het nationale recht. Er gelden echter enige regels die afwijken van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en het kaderbesluit EAB. Niet alleen dient overlevering binnen de geldende termijnen plaats te vinden, ook moet de beslissing in overeenstemming zijn met het beginsel van proportionaliteit. De uitvoerende justitiële autoriteit heeft de bevoegdheid vragen te stellen indien de informatie geleverd door de uitvaardigende autoriteit onvoldoende wordt geoordeeld. De vragen kunnen betrekking hebben op de mogelijke weigeringsgronden, de af te geven garanties, en de invulling van het aanhoudingsbevel zelf, maar ook op de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel.

In geval van samenloop van een aanhoudingsbevel met een of meer Europees aanhoudingsbevelen of nationale aanhoudingsbevelen beslist de uitvoerende justitiële autoriteit ingevolge artikel 614. Daarbij moet hij rekening houden met alle feiten en omstandigheden, waaronder de ernst van de feiten, de plaats waar de feiten zijn begaan, de data van de verschillende bevelen en de omstandigheid of de bevelen strekken tot vervolging of strafexecutie. In afwijking van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland is geregeld dat de lidstaten rekening moeten houden met het Unierecht, waaronder met name het reis- en verblijfsrecht binnen het grondgebied van de Unie (artikel 21 VWEU) en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 18 VWEU).

Termijnen en modaliteiten

De termijnen en modaliteiten van de beslissing over de overlevering (artikel 615) zijn conform de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en het kaderbesluit EAB. De termijn voor de vereenvoudigde procedure is tien dagen na de datum van instemming, de termijn in de overige gevallen is zestig dagen na aanhouding. De termijnen kunnen met dertig dagen worden verlengd, waarbij de uitvoerende justitiële autoriteit de redenen moet opgeven. Dat voorschrift geldt ook, indien de uitvoerende justitiële autoriteit weigert het bevel ten uitvoer te leggen.

Bij een vervolgingsoverlevering moet de uitvoerende justitiële autoriteit ingevolge artikel 616 desgevraagd instemmen met het horen van de betrokkene of met zijn tijdelijke overbrenging naar het grondgebied van de uitvaardigende staat, ook als de beslissing op het bevel nog niet is genomen. De wederzijdse autoriteiten moeten een en ander onderling nader uitwerken in een afspraak. De afspraken doen geen afbreuk aan het recht van de betrokkene in de uitvoerende staat te worden gehoord. Het horen van de betrokken persoon geschiedt ingevolge artikel 617 door de uitvoerende justitiële autoriteit, waarbij de betrokkene recht heeft op de aanwezigheid en bijstand van een raadsman. Desgewenst kan de uitvaardigende justitiële autoriteit met de uitvoerende autoriteit afspraken maken over de omstandigheden waaronder het verhoor plaatsvindt. Op de termijnen kunnen ingevolge artikel 618 uitzonderingen gemaakt worden, indien de betrokkene een voorrecht over immuniteit bezit. Te

denken valt aan diplomatieke immuniteit of parlementaire onschendbaarheid. Opheffing van die status moet plaatsvinden voordat de betrokkene kan worden onderworpen aan aanhouding en overlevering. Dat neemt doorgaans de nodige tijd in beslag. Gedurende de tijd die het kost om die procedure te doorlopen, is de termijn voor de beslissing op het aanhoudingsbevel geschorst. Een uitzondering op de werking van de termijnen is ook neergelegd in artikel 619. Indien de opgeëiste persoon zich in de uitvoerende staat bevindt op grond van een uitlevering door een derde land, en daarbij het specialiteitsbeginsel is toegepast, moet de uitvoerende staat alle noodzakelijke maatregelen nemen om de instemming van het derde land te bewerkstelligen om overlevering mogelijk te maken. Gedurende die procedure is de termijn voor de overlevering geschorst. Al deze regelingen zijn conform de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en het kaderbesluit EAB.

Op grond van artikel 620 stelt de uitvoerende justitiële autoriteit de uitvaardigende justitiële autoriteit onmiddellijk in kennis van zijn beslissing.

Feitelijke overlevering

Ook de regeling van de feitelijke overlevering is vrijwel geheel volgens de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en het kaderbesluit EAB vormgegeven. De desbetreffende autoriteiten regelen onderling de datum van de overlevering (artikel 621). De feitelijke overlevering dient zo spoedig mogelijk plaats te vinden, en moet in elk geval uiterlijk tien dagen na de beslissing, bedoeld in artikel 620.

Uitzonderingen op grond van onvoorziene omstandigheden of op grond van humanitaire overwegingen zijn mogelijk, maar zodra die omstandigheden zich niet meer voordoen, begint de tiendagentermijn weer opnieuw. Vindt de overlevering dan niet plaats, dan dient de betrokkene in vrijheid te worden gesteld. De uitvoerende staat heeft overigens wel de mogelijkheid de feitelijke overlevering uit te stellen, indien er sprake is van een lopende vervolging, of een veroordeling tegen de betrokken persoon wegens een ander feit dan de feiten waarvoor de overlevering wordt verzocht en, ingeval van een veroordeling, de vrijheidsstraf in de uitvoerende staat ten uitvoer wordt gelegd. De uitvoerende staat heeft dan de keuze de overlevering op te schorten of toe te staan onder voorwaarden, die uiteraard op de terugkeer van de betrokkene betrekking hebben (artikel 622).

De samenwerking tussen het VK en de lidstaten vergt dat zij het gebruik van elkaars grondgebied en luchtruim toestaan bij de doortocht van personen uit de uitvoerende staat naar de uitvaardigende staat en omgekeerd (artikel 623). Het recht is niet onbepaald. De staat die overlevering van eigen onderdanen weigert of aan voorwaarden verbindt, mag de doortocht van een eigen onderdaan weigeren. In geval van doortocht over land dienen de desbetreffende autoriteiten de nodige schriftelijk vast te leggen afspraken te maken. Als uitvoerende autoriteit is de officier van justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam aangewezen. Deze regeling stemt overeen met de regeling in de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland (artikel 28) en het kaderbesluit EAB (artikel 25).

Gevolgen van de overlevering, specialiteitsbeginsel, verdere overlevering of uitlevering

Elke periode van vrijheidsbeneming van de betrokken persoon doorgebracht in de uitvoerende staat moet door de uitvaardigende staat in mindering worden gebracht op een vrijheidsstraf of daarmee gelijk te stellen maatregel, indien de betrokkene daartoe wordt veroordeeld. De

uitvoerende autoriteit dient uiteraard de nodige gegevens over de ondergane invezekeringstelling, bewaring en gevangenhouding aan de uitvaardigende autoriteit door te geven (artikel 624).

In de betrekkingen tussen het VK en de lidstaten blijft het specialiteitsbeginsel bij de overlevering uitgangspunt (artikel 625, tweede lid). Dat wil zeggen dat de overlevering uitsluitend betrekking kan hebben op feiten vermeld in het aanhoudingsbevel. Voor andere feiten kan de betrokken persoon in de uitvaardigende staat dan niet worden vervolgd. Voor een overlevering ter executie van een vonnis geldt dat de overlevering slechts strekt tot de executie van de desbetreffende straf, en niet voor eventuele andere straffen. Evenals in de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland het geval is, kunnen het VK en de lidstaten een verklaring afleggen dat het omgekeerde uitgangspunt geldt. In dat geval is de overlevering niet prohibitief voor de vervolging van andere feiten of de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsstraffen, tenzij de rechter in een concreet geval anders beslist. Nederland zal een dergelijke verklaring niet afleggen.

Andere uitzonderingen op het specialiteitsbeginsel hebben hetzij betrekking op de aard van de sanctionering van het feit (bijvoorbeeld als er in een van de staten geen vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd, of de verwachting gerechtvaardigd is dat vervolging niet tot oplegging van een vrijheidsstraf zal leiden), omstandigheden betreffende de betrokkene (de betrokkene houdt voortgezet verblijf in de uitvaardigende staat, of de betrokkene stemt in met niet-toepassing van het specialiteitsbeginsel ten overstaan van de uitvoerende justitiële autoriteit), of de uitvoerende justitiële autoriteit geeft toestemming tot aanvulling van de gronden van het aanhoudingsbevel). De procedure voor de aanvullende toestemming is geregeld in artikel 626, vierde lid. Deze regeling is conform artikel 30 van de Overleveringsovereenkomst tussen de EU en Noorwegen en IJsland en artikel 27 van het kaderbesluit EAB.

Verdere overlevering of uitlevering door de uitvaardigende staat is krachtens artikel 626 in beginsel toegestaan. In sommige categorieën van gevallen voor verdere overlevering instemming van de uitvoerende staat nodig. Het VK en de lidstaten kunnen een verklaring afleggen dat zij die toestemming in algemene zin geven. Die verklaring geldt niet absoluut, omdat de bevoegde uitvoerende justitiële autoriteit daar in een afzonderlijke zaak van kan afwijken. Nederland zal een dergelijke verklaring niet afleggen. Verdere overlevering is hoe dan ook toegestaan na voortgezet verblijf in vrijheid op het grondgebied van de uitvaardigende staat, indien de betrokkene met verdere overlevering instemt, of hij geen bescherming geniet van het specialiteitsbeginsel. Voor uitlevering naar een derde land geldt echter steeds het voorschrift dat instemming van de uitvoerende justitiële autoriteit moet zijn verleend. Dat verschilt van overlevering omdat overlevering een hogere mate van onderling vertrouwen in elkaars rechtsstelsels vooronderstelt.

Bij overlevering wordt niet slechts de opgeëiste persoon overgeleverd, ook voorwerpen die in beslag zijn genomen om te dienen als bewijs of die afkomstig zijn van het strafbare feit waarvoor de overlevering wordt verzocht, dienen op verzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit te worden overgedragen door de uitvoerende justitiële autoriteit (artikel 627). Dat geldt ook na overlijden of ontsnapping van de opgeëiste persoon. Indien de voorwerpen vatbaar zijn voor inbeslagneming of confiscatie uit hoofde van een lopende vervolging, dan heeft de uitvoerende justitiële autoriteit de mogelijkheid de overdracht te weigeren of die aan voorwaarden in het belang van die vervolging te onderwerpen. Eventuele rechten van derden op de voorwerpen moeten worden geëerbiedigd.

Artikel 628 regelt de verdeling van de kosten tussen de uitvaardigende en uitvoerende staat.

In het algemeen gedeelte is reeds ingegaan op de gevolgen van artikel 629, eerste lid, onder a. Dezelfde gevolgen treden in ten aanzien van de specifieke uitleveringsbepalingen (artikelen 18 tot en met 21) van het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63).

Op grond van artikel 629, tweede lid, blijven het Europees uitleveringsverdrag en het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme wel gelden ten aanzien van die gebieden van de staten waarop Titel VII van de Deel III van de overeenkomst niet van toepassing is, maar even bedoelde verdragen wel. Voor het Koninkrijk is dat van groot belang. Het Europees uitleveringsverdrag blijft daardoor gelden tussen het Koninkrijk enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds, voor zover het betreft overleveringen van en naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede het Caraïbische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Dat geldt niet voor het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme. Dat verdrag is alleen goedgekeurd voor Nederland.

Artikel 630 regelt de frequentie waarmee de verschillende notificaties die de lidstaten bij de Commissie moeten doen worden herzien, en onder welke omstandigheden deze kunnen vervallen.

Artikel 631 bevat een overgangsbepaling die gaat gelden indien een van de partijen besluit de gelding van Deel III van de overeenkomst op te schorten of te beëindigen met toepassing van de artikelen 692 of 693.

Artikel 632 regelt, in samenhang met artikel 62 van de Terugtrekkingsovereenkomst, de gelding van het kaderbesluit voor reeds uitgevaardigde, doch nog niet uitgevoerde aanhoudingsbevelen voor de afloop van de transitieperiode. Dit voorschrift is, naar moet worden aangenomen, inmiddels uitgewerkt.

5. Wederzijdse rechtshulp

5.1 Algemeen

Titel VIII (Wederzijdse rechtshulp) van de overeenkomst heeft een andere opzet dan Titel VII. Titel VII geeft een volledige regeling van het onderwerp overlevering en sluit het gebruik van oudere instrumenten die de rechtsbetrekkingen tussen het VK en de lidstaten regelden, zoals het uitleveringsverdrag van de Raad van Europa uit. Titel VIII is juist gebaseerd op die oudere instrumenten en bedoelt de werking daarvan aan te vullen en te faciliteren (artikel 633). Het betreft het op 20 april 1959 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag aangaande de rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10), het op 17 maart 1978 tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de rechtshulp in strafzaken (Trb. 1979, 121) en het op 8 november 2001 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de rechtshulp in strafzaken (Trb. 2008, 157). Dit samenstel van verdrag en protocollen wordt hierna aangeduid als Europees Rechtshulpverdrag (ERV).

Hoewel het terugvallen op deze oudere instrumenten rechtszekerheid biedt en de rechtspraktijk daarmee naar verwachting goed zal kunnen omgaan, leidt de overeenkomst ook tot een zekere achteruitgang. Immers, tot de terugtrekking van het VK uit de Unie gold tussen de lidstaten richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PbEU 2014, L 130). Die richtlijn gold voor het VK dat, anders dan Ierland en Denemarken, van het recht van opt-in gebruik heeft gemaakt. De richtlijn voorziet in één instrument – het Europees onderzoeksbevel (EOB) –

waarmee om toepassing van alle in aanmerking komende onderzoeksbevoegdheden in een andere lidstaat kan worden verzocht ten behoeve van de verkrijging van bewijs. Het EOB wordt rechtstreeks van uitvaardigende naar uitvoerende autoriteit gezonden en door de laatste uitgevoerd of erkend. Het EOB kan nu niet meer worden gebruikt in de wederzijdse rechtshulp met het VK. In het ERV is het rechtstreeks contact tussen autoriteiten ook mogelijk, maar is dit formeel nog steeds de uitzondering op de hoofdregel van het instellen van rogatoire commissies via de centrale autoriteiten van de Ministeries van Justitie. Belangrijker is dat het Europees Rechtshulpverdrag en het EOB niet volledig overeenstemmen waar het gaat om regulering van de toe te passen onderzoeksbevoegdheden. In het ERV ontbreken bijvoorbeeld specifieke regelingen over bankrekeningen, bancaire en financiële operaties en het aftappen van telecommunicatie. In de richtlijn EOB ontbreekt een regeling over de betekening van stukken, en is de mogelijkheid om grensoverschrijdende observaties uit te voeren niet expliciet geregeld. Een van de doelen van Titel VIII is om een aantal procedurele en inhoudelijke verschillen tussen de richtlijn EOB en het ERV te verkleinen. Waar het aankomt op verschillen tussen het recht van het VK enerzijds en dat van de lidstaten anderzijds geldt overigens het uitgangspunt dat rechtshulp steeds in zo ruim mogelijke mate wordt verleend, dat verzoeken in beginsel steeds moeten worden uitgevoerd, en dat het gebrek aan een bevoegdheid in de uitvoerende staat om welke toepassing door de uitvaardigende staat wordt verzocht leidt tot overleg over het gebruik van wel bestaande bevoegdheden.

Het terugvallen op het ERV leidt er ook toe dat Titel VIII slechts beperkt van omvang is en geen aanleiding geeft tot het implementeren van een groot aantal bevoegdheden. Veel van hetgeen nodig is, is reeds geregeld in Titels 1 en 2, van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering.

5.2 Toelichting Titel VIII Overeenkomst

Diverse bepalingen

Op de voortgezette gelding van het ERV maakt artikel 633, tweede lid, een belangrijke uitzondering. De doorgifte van justitiële gegevens uit de lidstaten naar het VK, en door het VK naar de lidstaten wordt beheerst door Titel IX van de overeenkomst, en niet langer door de artikelen 13 en 15 van het ERV (zoals gewijzigd bij het Tweede aanvullend Protocol). De inhoud van Titel IX is nader toegelicht in § 6 van deze memorie. Voor de toepassing van Titel VIII zijn de bevoegde autoriteiten die bij het secretariaat-generaal van de Raad van Europa zijn aangemeld krachtens artikel 634 ook bevoegde autoriteit voor de uitvoering van Titel VIII. Daaraan wordt echter het Europees openbaar ministerie (EOM) toegevoegd, aangezien het EOM op grond van artikel 104, derde en zesde lid, van verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) rechtshulp kan verzoeken en verlenen, voor zover dat overigens binnen de gelding van die verordening mogelijk is.

Artikel 635 voorziet in de vaststelling door een gespecialiseerd comité van een formulier dat de status krijgt van een Annex bij de overeenkomst. Dat formulier moet verplicht worden gebruikt bij de indiening van een verzoek om rechtshulp en bij de beantwoording daarvan. Dit is geen administratief detail. Een van de voordelen van de richtlijn EOB was juist uniformiteit in de praktische toepassing. Het gebruik van één formulier voor alle typen verzochte onderzoeksmaatregelen draagt daar in belangrijke mate aan bij. Met artikel 635 is getracht dit voordeel te behouden in de verhoudingen met het VK.

Het gebruik van wederzijdse rechtshulp is slechts mogelijk indien aan twee algemene voorwaarden is voldaan (artikel 636). Er moet voldaan zijn aan de voorwaarde van noodzakelijkheid en proportionaliteit voor het doel van de procedure waarvoor de rechtshulp wordt verzocht. Daarbij moet rekening worden gehouden met de rechten van de verdachte. Daarnaast had in de verzoekende staat de verzochte onderzoeksmaatregel in een vergelijkbare binnenlandse zaak ook moeten kunnen worden toegepast. Twijfelt de aangezochte staat of aan beide eisen volledig is voldaan, dan heeft deze de plicht om met de verzoekende staat in overleg te treden en heeft de verzoekende staat de mogelijkheid het verzoek in te trekken. Deze waarborgen zijn ontleend aan artikel 6 van de richtlijn EOB. De verdragspartijen beogen daarmee het niveau van de waarborgen van deze titel op een vergelijkbaar niveau als dat van de richtlijn EOB te brengen. Dat is een afwijking van het ERV. Immers, artikel 1 van dat verdrag verplicht de partijen tot het verlenen van rechtshulp in zo ruim mogelijke mate. Die regel vindt zijn grondslag in het wederzijds vertrouwen.

Artikel 6 van de richtlijn EOB is voor uitgaande EOB's geïmplementeerd in artikel 5.4.21 van het Wetboek van Strafvordering. Omdat door het vertrek van het VK de richtlijn EOB en Titel 4 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering niet meer kunnen worden toegepast in de verhouding met het VK, moet worden teruggevallen op Titel 1 van het Vijfde Boek. In artikel 5.1.3 van het Wetboek van Strafvordering is geregeld dat een uitgaand rechtshulpverzoek moet voldoen aan de algemene eis dat de gevraagde maatregel in een nationaal onderzoek naar vergelijkbare feiten ook moet kunnen worden toegepast. Een algemene regel over een noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets ontbreekt in Titel 1 van het Vijfde Boek. In algemene zin geldt overigens dat die eis wel impliciet geldt. Bij een uitgaand rechtshulpverzoek horen immers de vereisten die volgens het Nederlands strafprocesrecht voor toepassing van de bevoegdheid in acht te worden genomen (Kamerstukken II, 2015/16, 34 493, nr. 3, p. 25 en de beschikking van de Hoge Raad van 29 september 1987, en de daarbij behorende conclusie, ECLI:NL:PHR:1987:AC9986, NJ 1988, 302). Aangezien de regeling in Titel VIII van de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op de rechtsverhoudingen tussen het VK en de lidstaten, en Titel 1 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering geldt voor de toepassing van alle vormen van rechtshulp, al dan niet ter uitvoering van verdragen rijst de vraag of, gezien de reikwijdte van het wetboek en de impliciete gelding van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis, die laatste eisen wel uitdrukkelijk geïmplementeerd moeten worden, en als die vraag positief te beantwoorden is, welk instrument daarvoor het meest geschikt is.

Voorgesteld wordt artikel 636, eerste lid, onder a, wel uitdrukkelijk te implementeren. Het expliciet regelen van het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste is een aansporing voor de uitvaardigende justitiële autoriteit (veelal de officier van justitie) nog eens stil te staan bij deze eisen. Vaak zal het gaan over de vraag of de verzochte opsporingsbevoegdheid passend is bij de aard van het strafrechtelijk onderzoek. Het kan echter ook gaan om de mogelijke consequenties voor een verdachte die zich niet in Nederland bevindt. Zo kan een rechtshulpverzoek uit Nederland de autoriteiten in het VK aanleiding geven een eigen onderzoek naar de betrokkene in te stellen of hem te vervolgen indien er rechtsmacht is. Dit hoeft geenszins prohibitief te zijn voor het doen van een rechtshulpverzoek, maar moet wel worden meegewogen. Daarnaast is een expliciete regeling een versterking van het vertrouwen dat de uitvoerende autoriteit mag hebben in de Nederlandse instanties. Als de toets heeft plaatsge-

vonden, zal er minder reden zijn tot toepassing van een weigeringsgrond door de wederpartij.

De verhouding tussen het VK en de lidstaten is tot op heden zodanig dat de overeenkomst een afzonderlijke vertrouwensband vestigt die anders van aard is dan de band die tussen lidstaten geldt, maar blijkens de strekking van Titel VIII toch verder gaat dan het vertrouwen dat geldt op grond van het ERV of bilaterale verdragen van de lidstaten. Artikel 636 is daarvan de uitdrukking. Omdat het niet voor de hand ligt een regeling die geldt voor de verhouding met één afzonderlijk land in Titel 1 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering onder te brengen, wordt volstaan met een regeling in dit wetsvoorstel. Artikel 8 strekt daartoe.

Weigeringsgronden – overlegverplichtingen

Niet alle inkomende verzoeken om rechtshulp zijn vatbaar voor uitvoering in de vorm en op de wijze waarop dat door de uitvaardigende autoriteit wordt verzocht. Indien de gevraagde onderzoeksbevoegdheid in het Nederlandse strafprocesrecht niet bestaat, dan wel in het desbetreffende onderzoek voor een vergelijkbare nationale zaak niet zou kunnen worden toegepast, moet de uitvoerende autoriteit (veelal de officier van justitie) met de uitvaardigende autoriteit in overleg treden om te bezien of het verzoek op andere wijze kan worden ingewilligd (artikel 637, eerste lid). Voor deze regeling volstaat de toepassing van artikel 5.1.6 van het Wetboek van Strafvordering dat in dit kader ruim moet worden geïnterpreteerd. De uitvoerende autoriteit heeft de vrijheid gebruik te maken van een minder intrusieve bevoegdheid indien daarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met gebruik van de bevoegdheid waarom werd verzocht. In dat geval moet er voorafgaand overleg plaatsvinden tussen de bevoegde autoriteiten (Artikel 637, derde en vierde lid). Het kan er uiteindelijk op neerkomen dat een verzoek om rechtshulp niet kan worden uitgevoerd, omdat het nationaal strafprocesrecht zich verzet tegen inwilliging, vanwege de in het eerste, derde en vierde lid van artikel 637 genoemde inhoudelijke en procedurele voorwaarden (artikel 637, vijfde lid). Ook deze afwegingen kunnen met toepassing van artikel 5.1.6 van het Wetboek van Strafvordering worden gemaakt. Ook de in artikel 638 geregelde informatieplichten kunnen met behulp van genoemde bepaling worden uitgevoerd.

Er zijn betekenisvolle verschillen in de gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging van een EOB enerzijds (artikel 11 richtlijn EOB) en een rechtshulpverzoek anderzijds (artikel 2 ERV). Artikel 637, tweede lid, regelt evenwel dat een viertal categorieën bevoegdheden, behoudens de ne bis in idem-regel, en de weigeringsgronden in het ERV steeds beschikbaar moet zijn onder het nationale recht, zodat de toepassing daarvan niet snel in aanmerking komt voor weigering van de rechtshulp. Dit betreft de verstrekking van gegevens uit databanken waartoe de politie en justitiële autoriteiten rechtstreeks toegang hebben. Dat is in Nederland geregeld bij en krachtens de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het horen van getuigen, deskundigen, slachtoffers, verdachten of derden op Nederlands grondgebied moet ook steeds verzocht kunnen worden. Dat is in Nederland geregeld in Titel III van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering. Alle andere opsporingsbevoegdheden waarbij de toepassing van dwangmiddelen of met het gebruik van dwangmiddelen vergelijkbare, meer dan geringe inbreuken op de grondrechten niet aan de orde zijn zullen steeds moeten worden toegepast. Het betreft hier een veelheid aan opsporingsmethoden, waarbij bijvoorbeeld een doorzoeking ter inbeslagname of een ontsleutelingsbevel niet onder die omschrijving valt, maar het inwinnen van inlichtingen uit openbare registers wel. Tenslotte dienen bevoegdheden voor de identificatie van abonnees en gebruikers, dan wel houders van telefoonabonnementen of IP-adressen steeds beschikbaar te

zijn, voor zover het verzoek overigens een gespecificeerd nummer of adres betreft. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 126na van het Wetboek van Strafvordering.

Het beginsel van ne bis idem kan op grond van artikel 639 aanleiding geven de rechtshulp te weigeren. De werking van dit beginsel is in het Nederlandse recht, voor zover het de werking van dit beginsel in de rechtshulp betreft, geregeld in artikel 5.1.5, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. De omstandigheid dat de werking van dit beginsel verplichtend, en in artikel 639 facultatief is geformuleerd is niet problematisch. Artikel 5.1.5, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering voorziet immers in een overlegverplichting tussen de betrokken autoriteiten die er mede toe dient onduidelijkheden over de toepassing van deze weigeringsgrond te voorkomen.

Uitvoeringsmodaliteiten – termijnen – rechterlijke controle

Artikel 640 bevat een regeling van de termijnen. Een beslissing op het verzoek om rechtshulp moet binnen 45 dagen na ontvangst worden genomen en meegedeeld aan de uitvaardigende staat. Uitvoering van het verzoek moet binnen 90 dagen na de beslissing zijn gevolgd. De uitvaardigende staat kan verzoeken om afdoening binnen een kortere termijn, waarmee de uitvoerende staat zoveel mogelijk rekening moet houden. Deze termijnen zijn termijnen van orde. Indien uitvoering van het verzoek binnen de termijn, of tegen de gevraagde datum niet mogelijk is, dan is er een verplichting voor de uitvoerende staat tot het plegen van overleg met de uitvaardigende staat. De aard van deze verplichtingen is zodanig dat deze door middel van de artikelen 5.1.4 en 5.1.6 van het Wetboek van Strafvordering in de Nederlandse rechtsorde kunnen worden uitgevoerd. Indien de uitvaardigende staat verzoekt om toepassing van een voorlopige maatregel op grond van artikel 24 van het ERV, dan kan daaraan met toepassing van artikel 5.1.10 van het Wetboek van Strafvordering uitvoering worden gegeven. Artikel 640, vierde lid, verplicht tot het zoveel mogelijk gevolg geven aan een dergelijk verzoek. De opvolging daarvan kan echter worden gestuit indien de betrokkene een klaagschrift indient bij de rechtbank op grond van artikel 5.1.11 van het Wetboek van Strafvordering. Dat kan het geval zijn als de betrokkene zich niet kan verenigen met de inbeslagneming van een voorwerp of de vordering tot het verstrekken of het vastleggen van gegevens. De uitvoering van het verzoek om rechtshulp, voor zover het de toepassing van de in artikel 5.1.11 genoemde bevoegdheden betreft, moet dan wachten tot de rechter onherroepelijk op het klaagschrift heeft beslist. Artikel 5.1.11, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering verplicht de officier van justitie tot het voeren van overleg, indien een klaagschrift is ingediend. Dat stemt overeen met artikel 640, vierde en vijfde lid.

De termijnen gelden ingevolge artikel 640, zesde lid, niet indien het verzoek om rechtshulp betrekking heeft op vijf categorieën verkeersovertreedingen. Het is zeer de vraag of dat artikellid wel toepassing zal kunnen vinden. Het rechtshulpinstrument is in beginsel niet bestemd voor dergelijke delicten. Deze delicten worden vrijwel steeds met boetes bestraft, zonder dat daaraan een uitgebreid strafrechtelijk onderzoek voorafgaat. Er is voorzien in evaluatie van deze bepaling door een gespecialiseerd comité.

Rechtstreeks contact tussen autoriteiten

Artikel 641, eerste lid, voorziet in de mogelijkheid voor de openbaar aanklager in het VK om rechtstreeks contact te onderhouden met diens ambtgenoten in de lidstaten. Artikel 5.1.4, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering faciliteert dat reeds voor het openbaar ministerie in Nederland. Eurojust en Europol blijven daarnaast ook bruikbare facili-

teiten voor de verzending en ontvangst van rechtshulpverzoeken. Dat behoeft geen implementatie. Merkwaardig genoeg ontbreekt een regeling voor uitgaande rechtshulpverzoeken. Uit artikel 15 van het Europees rechtshulpverdrag (zoals gewijzigd in het Tweede Protocol) en artikel 5.1.2 van het Wetboek van Strafvordering vloeit voort dat rechtstreeks contact tussen het Nederlandse openbaar ministerie en de ambtgenoten in het VK mogelijk is.

Gemeenschappelijke onderzoeksteams

Artikel 642 benadrukt, feitelijk overbodig, dat indien een gemeenschappelijk onderzoeksteam wordt gevormd waaraan het VK deelneemt de rechtsbetrekkingen tussen de deelnemende lidstaten worden beheerst door het Unierecht. Het betreft het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 2002/465/JBZ inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (PbEG 2002, L 162), alsmede artikel 13 van de Overeenkomst van 29 mei 2000, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse hulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (Trb. 2000, 96) (EU-rechtshulpovereenkomst). Dit alles onverlet de rechtsbasis voor een gemeenschappelijk onderzoeksteam waaraan ambtenaren uit het VK en de lidstaten, al dan niet aangevuld met Europol en Eurojust, deelnemen. Aangenomen moet worden dat de rechtsbasis voor de deelnemende lidstaten daarvoor moet worden gezocht in artikel 20 van het ERV, in combinatie met artikel 13 van de EU-rechtshulpovereenkomst. Artikel 5.2.1 en volgende van het Wetboek van Strafvordering voorzien in een voldoende implementatie in Nederlands recht.

6. Justitiële gegevens

6.1 Toelichting Titel IX van de Overeenkomst

Doel

In artikel 643, eerste lid, is neergelegd dat deze titel tot doel heeft de doorgifte van informatie uit het strafregister mogelijk te maken tussen de lidstaten enerzijds en het VK anderzijds. Daarmee strekt de overeenkomst in deze titel tot voortzetting van de samenwerking zoals die bestond voorafgaand aan de terugtrekking van het VK uit de EU. De bepalingen in deze titel zijn gelijkend op hetgeen is geregeld over de doorgifte van justitiële gegevens in het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. Daarbij wordt opgemerkt dat de overeenkomst niet voorziet in deelname van het VK aan Ecris-TCN. Bepalingen in het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn, met het oog op de instelling van Ecris-TCN alsmede de bepalingen van de Ecris-TCN-verordening komen niet terug in de overeenkomst.

Artikel 643, tweede lid, schrijft voor dat de bepalingen van deze titel in de betrekking tussen de lidstaten en het VK strekken tot: (a) aanvulling van artikelen 13 en 22, tweede lid, van het ERV en het eerste en tweede aanvullende protocol daarbij; en (b) vervanging van artikel 22, eerste lid, van het ERV zoals aangevuld door artikel 4 van het eerste aanvullend protocol daarbij. Artikel 13 en 22 van het ERV zien, kort verwoord, op de wederzijdse doorgifte van justitiële gegevens op verzoek ten behoeve van de strafrechtspleging (artikel 13, eerste lid, van het ERV), op verzoek ten behoeve van andere doelen dan de strafrechtspleging overeenkomstig het nationaal recht van de aangezochte partij (artikel 13, tweede lid, van het ERV), en op verzoek om ten behoeve het nagaan of in verband daarmee interne maatregelen moeten worden genomen (artikel 22, tweede lid, van het ERV). Genoemde bepalingen blijven van kracht. De overeenkomst

strekt immers tot een aanvulling op die bepalingen. De overeenkomst wijkt op dit onderdeel ten dele af van het Ecris-kaderbesluit. Artikel 12, derde lid, van het Ecris-kaderbesluit schrijft voor dat het Ecris-kaderbesluit in de verhouding tussen de lidstaten alle artikelleden van artikel 22 van het ERV vervangt en niet, zoals de overeenkomst voorschrijft, slechts artikel 22, eerste lid, van het ERV. Het gevolg daarvan is dat in de verhouding tussen de lidstaten enerzijds het VK anderzijds artikel 22, tweede lid, van het ERV sinds 1 januari 2021 weer rechtskracht heeft. Artikel 22, eerste lid, van het ERV ziet, kort verwoord, op de wederzijdse periodieke doorgifte van justitiële gegevens over onderdanen van de andere staat. Dat artikellid blijft, gelijk aan als onder het Ecris-kaderbesluit, buiten toepassing vanwege de overeenkomst.

Ten slotte in dit verband schrijft artikel 643, derde lid, voor dat in de betrekking tussen de lidstaten en het VK van beide zijden wordt afgezien van het recht om een beroep te doen op de gedane voorbehouden ten aanzien van artikel 13 van het ERV en artikel 4 van het eerste aanvullend protocol daarbij. Ten aanzien van artikel 13 van het ERV komt die regel overeen met het bepaalde in artikel 12, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit.

Definities

In artikel 644 worden de begrippen «veroordeling», «strafrechtelijke procedure», en «strafregister» bepaald. De begripsbepaling is gelijk aan artikel 2, onderdelen a tot en met c, van het Ecris-kaderbesluit.

Centrale autoriteit

Artikel 645 schrijft voor dat elke staat een of meer centrale autoriteiten aanwijst die bevoegd zijn voor de doorgifte van justitiële gegevens krachtens deze titel en artikel 22, tweede lid, van het ERV. De bepaling komt overeen met artikel 3, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit. Hierboven is toegelicht dat het aanwijzen van een centrale autoriteit geschiedt bij notificatie aan de Commissie. In Nederland is de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangewezen als centrale autoriteit.

Kennisgevingen

Artikel 646 geeft regels over de wederzijdse periodieke doorgifte van justitiële gegevens over onderdanen van de andere staat. Daartoe schrijft artikel 646, eerste lid, voor dat elke staat de nodige maatregelen neemt opdat iedere vermelding in zijn strafregister van een op zijn grondgebied uitgesproken veroordeling jegens een onderdaan een andere staat vergezeld gaat van informatie over diens nationaliteit of nationaliteiten. De strekking van het artikellid is gelijk aan artikel 4, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. In het Nederlands recht schrijft artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) reeds voor dat de nationaliteit van de betrokkene wordt geregistreerd in de justitiële documentatie.

Artikel 646, tweede lid, schrijft voor dat de centrale autoriteit van elke staat de centrale autoriteit van elke andere staat in kennis stelt van alle op het eigen grondgebied uitgesproken veroordelingen jegens onderdanen van die andere staat zoals vermeld in het strafregister. De strekking hiervan is gelijk aan artikel 4, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit. Artikel 646, tweede lid, schrijft voorts voor dat kennis wordt gegeven van alle latere wijzigingen of schrappingen van die informatie. De strekking hiervan is gelijk aan artikel 4, derde lid, van het Ecris-kaderbesluit. Er

bestaat een verschil tussen de bepaling in de overeenkomst en de bepalingen in het Ecris-kaderbesluit. Het Ecris-kaderbesluit schrijft voor dat de kennisgeving zo spoedig mogelijk (artikel 4, tweede lid) en onverwijld (artikel 4, derde lid) wordt gedaan. De overeenkomst schrijft voor dat de kennisgeving ten minste eenmaal per maand wordt gedaan.

In artikel 646, derde lid, is neergelegd dat indien de centrale autoriteit van een staat kennis krijgt van het feit dat een veroordeelde persoon onderdaan van twee of meer andere staten is, zij de relevante informatie toestuurt aan elk van deze staten, ook als de veroordeelde persoon onderdaan is van de staat op het grondgebied waarvan hij is veroordeeld. De strekking hiervan is gelijk aan artikel 4, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit.

Opslag van informatie over veroordelingen

In artikel 647 zijn regels neergelegd over de opslag van informatie over veroordelingen. Artikel 647, eerste lid, bepaalt dat de centrale autoriteit van elke staat alle informatie opslaat waarvan kennis is gegeven krachtens artikel 646. De strekking van dit artikellid is gelijk aan artikel 5, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit. Artikel 647, tweede lid, bepaalt dat de centrale autoriteit van elke staat ervoor zorgt dat als van een latere wijziging of schrapping kennis wordt gegeven krachtens artikel 647, tweede lid, een identieke wijziging of schrapping wordt aangebracht in de opgeslagen informatie. De strekking van dit artikellid is gelijk aan artikel 5, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit. Artikel 647.124, derde lid, bepaalt dat de centrale autoriteit van elke staat ervoor zorgt dat naar aanleiding van verzoeken overeenkomstig artikel 648 enkel overeenkomstig bijgewerkte informatie wordt verstrekt. De strekking van dit artikellid is gelijk aan artikel 5, derde lid, van het Ecris-kaderbesluit.

Verzoeken om informatie

Artikel 648 geeft regels over het doen van een verzoek om informatie. Artikel 648, eerste lid, schrijft voor dat de centrale autoriteit zich overeenkomstig het nationaal recht kan richten tot de centrale autoriteit van een andere lidstaat met een verzoek om informatie en daarmee verband houdende gegevens uit het strafregister voor de strafrechtspleging of voor een ander doel dan de strafrechtspleging. De reikwijdte van dit artikel wordt beheerst door het nationaal recht. Een verzoek dient immers telkens te worden gedaan overeenkomstig het nationaal recht. Artikel 2, eerste lid, van de Wjsg en artikel 10 van dit wetsvoorstel bepalen die ruimte. De strekking van artikel 648, eerste lid, is gelijk aan artikel 6, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit. Artikel 648, tweede lid, schrijft voor dat, kort verwoord, een verzoek om informatie en daarmee verband houdende gegevens uit het strafregister ook wordt gedaan ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende justitiële gegevens uit de justitiële documentatie. De strekking van dit artikellid is gelijk aan artikel 6, tweede tot en met derde lid-bis, van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. Tussen artikel 648, eerste lid, en artikel 648, tweede lid, zit een verschil. Een verzoek krachtens het eerste lid geschiedt overeenkomstig het nationaal recht. Een verzoek krachtens het tweede lid behoeft dat niet. Het gevolg daarvan is dat dit wetsvoorstel wel een bepaling bevat ter uitvoering van het eerste lid en niet ter uitvoering van het tweede lid. Het tweede lid wordt immers uitgevoerd krachtens slechts de overeenkomst.

In artikel 649 zijn regels neergelegd over het geven van antwoord op een verzoek. Artikel 649, eerste lid, schrijft voor dat de antwoorden op de verzoeken om informatie door de centrale autoriteit van de aangezochte staat worden toegezonden aan de centrale autoriteit van de verzoekende staat, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk twintig dagen na de datum waarop het verzoek werd ontvangen. Artikel 649, tweede lid, schrijft voor dat de centrale autoriteit een ingediend verzoek voor andere doelen dan de strafrechtspleging beantwoordt overeenkomstig het nationaal recht. De strekking van deze artikelleden is gelijk aan artikelen 7, eerste en tweede lid, en 8 van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. Een verschil bestaat in de antwoordtermijn. Onder het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn geldt een antwoordtermijn van tien werkdagen na ontvangst van het verzoek indien dat verzoek is gedaan ten behoeve van de strafrechtspleging of een ander doel van de strafrechtspleging, en van twintig werkdagen na ontvangst van het verzoek indien dat verzoek is gedaan ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende justitiële gegevens uit de justitiële documentatie. Artikel 649, eerste lid, schrijft in alle gevallen een antwoordtermijn voor van twintig dagen. Daarnaast wordt gewezen op een voor dit wetsvoorstel betekenisvol verschil tussen artikel 649, eerste lid, en artikel 649, tweede lid. Het tweede lid schrijft in afwijking van het eerste lid voor dat een verzoek om justitiële gegevens ten behoeve van een ander doel dan de strafrechtspleging wordt beantwoordt overeenkomstig het nationaal recht. Een verzoek ten behoeve van de strafrechtspleging wordt aldus beantwoordt krachtens het eerste lid. Een verzoek ten behoeve van ieder ander doel wordt beantwoordt krachtens het tweede lid, mits in overeenstemming met het nationaal recht. De reikwijdte van het beantwoorden van verzoeken voor andere doelen dan de strafrechtspleging wordt hiermee bepaalt door het nationaal recht.

Artikel 649, derde lid, geeft een specifieke regel voor het beantwoorden van een verzoek ten behoeve van een veiligheidsonderzoek in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. Ten behoeve van andere doelen dan de strafrechtspleging is een staat vrij om bij nationaal recht te bepalen of een verzoek voor een specifiek doel wel of niet wordt beantwoord. Die beleidsruimte heeft een staat niet indien het verzoek wordt gedaan ten behoeve van een veiligheidsonderzoek in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. De strekking van de verplichting tot doorgifte van justitiële gegevens voor dat doel is gelijk aan artikel 10, tweede lid, van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 335).

Voorwaarden voor het gebruik van justitiële gegevens

Ten slotte over de doorgifte van justitiële gegevens geeft artikel 651 regels over de voorwaarden voor het gebruik van justitiële gegevens. Artikel 651, eerste lid, schrijft voor dat justitiële gegevens ontvangen op verzoek krachtens artikel 651 uitsluitend mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn ontvangen. Artikel 651, tweede lid, schrijft hetzelfde voor ten aanzien van justitiële gegevens ontvangen voor andere doelen dan de strafrechtspleging. Een verschil tussen het eerste en het tweede lid bestaat uit de verwijzing naar het nationaal recht in tweede lid. Het gevolg daarvan is dat nationale wetgever moet voorschrijven dat justitiële gegevens ontvangen voor andere doelen dan de strafrechtspleging

uitsluitend morgen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn ontvangen. In het Nederlands recht bestaat een daartoe strekkende regel reeds in artikel 33, tweede lid, van het Bjsgr. Artikel 651, derde lid, geeft een uitzondering op de regel in het eerste en tweede lid. Justitiële gegevens mogen in afwijking van het eerste en tweede lid worden verwerkt om een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid te voorkomen. Artikel 651, eerste lid tot en met het derde lid, is gelijk aan artikel 9, eerste tot en met het derde lid, van het Ecris-kaderbesluit, zoals laatstelijk gewijzigd door de Ecris-richtlijn.

Artikel 651, vierde lid, schrijft voor dat de centrale autoriteit justitiële gegevens waarvan krachtens artikel 646 kennis is gegeven niet bekend maakt aan autoriteiten in derde landen tenzij wordt voldaan aan de in dat artikellid genoemde voorwaarden. Dit artikellid is nieuw ten opzichte van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. Artikel 651, vijfde lid, regelt dat artikel 651 niet van toepassing is op justitiële gegevens die ingevolge deze titel door een staat zijn verkregen en uit diezelfde staat afkomstig zijn. Deze regel is gelijk aan artikel 9, vijfde lid, van het Ecris-kaderbesluit.

6.2 Voorgestelde wijzigingen justitiële gegevens

Het voorgestelde artikel 10 regelt dat in afwijking van artikel 3, tweede lid, van de Wjsg ook justitiële gegevens worden verwerkt ter uitvoering van de overeenkomst en het bij hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel bepaalde. De Wjsg is op de doorgifte van justitiële gegevens aan en de ontvangst van justitiële gegevens uit het VK van toepassing. Het VK is echter geen lidstaat meer, maar een derde land, waarmee in het kader van de overeenkomst specifieke afspraken zijn gemaakt. Omdat in het onderhavige wetsvoorstel regelingen worden getroffen ter uitvoering van de overeenkomst, is het noodzakelijk duidelijk te maken dat wordt afgeweken van artikel 3, tweede lid, van de Wjsg. Dat artikel bepaalt immers dat justitiële gegevens slechts worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens de Wjsg geformuleerde doeleinden. In de nieuwe relatie met het VK worden de doeleinden van de verwerking ook door de overeenkomst en het onderhavige wetsvoorstel bepaald. Er is niet voor gekozen om in de Wjsg – dat een algemene regeling voor de verwerking van (onder meer) justitiële gegevens geeft – voor één specifiek derde land (het VK) aanvullende bepalingen op te nemen. In de regel worden dergelijke bepalingen dan in een uitvoeringswet opgenomen, zoals hier nu ook wordt voorgesteld.

Artikel 11 voorziet in een verwerkingsgrondslag voor de Justitiële Informatiedienst als centrale autoriteit van Nederland om een verzoek om doorgifte van justitiële gegevens te doen aan de centrale autoriteit van het VK ten behoeve van het veiligheidsonderzoek in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij er sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen, nadat betrokkene een aanvraag heeft gedaan om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wjsg. De verwerking is in lijn met artikel 648, eerste lid, van de overeenkomst. Het artikel is verplichtend geformuleerd. Gelijk aan de situatie zoals die bestond voor 1 januari 2021 en thans geldt in de samenwerking met lidstaten van de Europese Unie heeft de Justitiële Informatiedienst geen beslissingsruimte. De beoordeling voorafgaand aan de beslissing om verlening van een verklaring omtrent het gedrag wordt overigens verricht door de Minister van Justitie en Veiligheid. De uitvoering daarvan wordt verricht door de Dienst Justis. Bij nationaal recht behoeft niet te worden voorzien in een verwerkingsgrondslag voor het doen van een verzoek om de doorgifte van justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging. Artikel 2, eerste lid, van de Wjsg geeft daartoe reeds een grondslag.

Artikel 12, onderdeel a, voorziet in een verwerkingsgrondslag voor de doorgifte van justitiële gegevens aan de centrale autoriteit van het VK indien die gegevens worden verzocht ten behoeve van een veiligheidsonderzoek in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. De verwerking is in lijn met artikel 649, tweede en derde lid, van de overeenkomst. Artikel 12, onderdeel b, voorziet in een verwerkingsgrondslag voor de doorgifte aan de centrale autoriteit van het VK indien die gegevens worden verzocht ten behoeve van een verzoek aan de centrale autoriteit van het VK van de betrokkene zelf om hem betreffende justitiële gegevens uit de justitiële documentatie op de voet van artikel 648, tweede lid, van de overeenkomst. Bij nationaal recht hoeft niet te worden voorzien in een verwerkingsgrondslag voor de doorgifte van justitiële gegevens indien die gegevens worden verzocht ten behoeve van de strafrechtspleging. De doorgifte van justitiële gegevens voor dat doel geschiedt rechtstreeks op grond van de overeenkomst (artikel 649, eerste lid). Hoewel op het VK als derde land het regime voor de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen van toepassing is, zijn voor de doorgifte van justitiële gegevens in de overeenkomst regelingen getroffen die de samenwerking zoals die met het VK bestond, beogen voort te zetten. Voor die doorgiften vormen derhalve de overeenkomst en de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel de grondslag en is artikel 32, eerste lid, van het Bjsjg voor zover het bepaalt dat deze justitiële gegevens worden doorgegeven door tussenkomst van de officier van justitie, niet van toepassing.

Artikel 651, tweede lid, van de overeenkomst geeft lidstaten de ruimte om voorwaarden te stellen aan het gebruik van doorgegeven justitiële gegevens. Voorwaarden aan het gebruik van doorgegeven justitiële gegevens bestaan in artikel 32, eerste en derde lid, van het Bjsjg. Die voorwaarden zijn ook van toepassing op de doorgifte van justitiële gegevens aan de centrale autoriteit van het VK. De voorwaarden betreffen dat justitiële gegevens slechts worden verwerkt voor het doel waarvoor deze zijn doorgegeven en deze gegevens worden vernietigd zodra dat doel is verwezenlijkt.

De overeenkomst geeft regels over de doorgifte van justitiële gegevens aan het VK en de ontvangst van justitiële gegevens uit het VK. Sommige artikelen in de overeenkomst regelen dat de verwerking van justitiële gegevens geschiedt krachtens de overeenkomst. Andere artikelen in de overeenkomst schrijven voor dat justitiële gegevens worden verwerkt overeenkomstig het nationaal recht. Gelet op dat verschil – krachtens de overeenkomst of overeenkomstig het nationaal recht – is het aan de Nederlandse wetgever te regelen dat justitiële gegevens worden verwerkt ter uitvoering van de bepalingen van de overeenkomst die het verwerken van justitiële gegevens ter regeling of ter nadere regeling overlaten aan het nationale recht. Het gevolg van de systematiek van de overeenkomst is dat uit dit wetsvoorstel niet volledig kenbaar is welke verwerkingsgrondslagen bestaan bij de uitvoering van de overeenkomst en dit wetsvoorstel. Ten behoeve van de uitvoering is omwille van de volledigheid en duidelijkheid hieronder een tabel opgenomen van de verwerkingsgrondslagen.

Artikel in overeenkomst	Verwerking	Grondslag
artikel 646, tweede en derde lid	doorgifte periodiek aan het VK	artikel 646, tweede lid, van de overeenkomst
artikel 647, eerste en tweede lid	ontvangst periodiek uit het VK	artikel 647, eerste lid, van de overeenkomst
artikel 648, eerste lid	verzoek ten behoeve van de strafrechtspleging	artikel 2 van de Wjsg

Artikel in overeenkomst	Verwerking	Grondslag
artikel 648, eerste lid	verzoek ten behoeve van veiligheidsonderzoek voor functie met contact met kinderen	artikel 11 van het wetsvoorstel
artikel 648, tweede lid	verzoek ten behoeve van uittreksel verzoek betrokkene om informatie uit justitiële documentatie	artikel 648, tweede lid, van de overeenkomst
artikel 649, eerste lid	doorgifte ten behoeve van de strafrechtspleging	artikel 649, eerste lid, van de overeenkomst
artikel 649, tweede lid	doorgifte ten behoeve van veiligheidsonderzoek voor functie met contact met kinderen	artikel 12, onderdeel a, van het wetsvoorstel
artikel 648, tweede lid	doorgifte ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende justitiële gegevens uit de justitiële documentatie	artikel 12, onderdeel b, van het wetsvoorstel

7. Passagiersgegevens

Titel III van de Overeenkomst (Doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers) bevat twee elementen.

Het eerste element is een verdragsrechtelijke regeling met betrekking tot de gevolgen van de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen om te voldoen aan de uit de Britse wetgeving voortvloeiende eis om de door hun passagiers die vanuit de EU naar het VK reizen bij de boeking aan de maatschappij verstrekte gegevens (hierna: passagiersgegevens) aan de autoriteiten van het VK door te geven. De EU heeft dergelijke overeenkomsten eerder gesloten met, onder meer, de Verenigde Staten en Australië. De Overeenkomst bevat in de artikelen 544 en 547 tot en met 558 de daarbij in acht te nemen specifieke waarborgen voor de bescherming van deze passagiersgegevens, die immers als persoonsgegevens moeten worden aangemerkt. Algemene overkoepelende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens zijn neergelegd in artikel 782. Deze bepaling bevat een algemene overgangsregeling die geldt tot het moment waarop door de Commissie vast te stellen besluiten als bedoeld in artikel 45 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en artikel 36 van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119) in werking treedt. Het vaststellingsproces daarvoor is inmiddels in een vergevorderd stadium. Dit element van de Overeenkomst behoeft geen implementatie. De bescherming van persoonsgegevens wordt gewaarborgd door de adequaatheidsbesluiten, zodra deze tot stand zijn gekomen, in combinatie met de interne gegevensbeschermingswetgeving van het VK die geënt is op de AVG. Zolang de adequaatheidsbesluiten nog niet tot stand zijn gekomen geldt in plaats daarvan de bovengenoemde overgangsregeling.

Het tweede element van de Overeenkomst betreft de politieke en justitiële samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van het VK en die van de lidstaten en de EU (Europol en Eurojust) met betrekking tot passagiersgegevens. In artikel 546 is daarvoor een basis gelegd. Die voorziet in de

verplichting tot doorgifte door de bevoegde autoriteiten van het VK, de lidstaten of de EU van passagiersgegevens en van relevante en passende analytische informatie met PNR-gegevens wanneer dat in een specifieke zaak noodzakelijk is. De Overeenkomst bevat ook ten aanzien van deze doorgiftegrondslag de nodige waarborgen. Dit element van de Overeenkomst vereist wel implementatie in de Nederlandse wetgeving. Met betrekking tot de doorgifte van PNR-gegevens door de Passagiersinformatie-eenheid van de Koninklijke marechaussee (hierna: Pi-NL) aan de bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk blijkt de nationale wetgeving niet in lijn met de Overeenkomst. Artikel 13 van de PNR-wet bevat de regels voor doorgifte van PNR-gegevens door Pi-NL aan derde landen. Omdat de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK wordt geregeld in de Overeenkomst, wordt in artikel 13 van dit wetsvoorstel geregeld dat artikel 13, eerste tot en met vierde lid, van de PNR-wet inzake de doorgifte van PNR-gegevens door de Pi-NL aan derde landen niet van toepassing is op de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK. Daarbij is overigens door middel van een verwijzing naar artikel 10, tweede en derde lid, van de PNR-wet wel geregeld dat de voorwaarden waaronder gedepersonaliseerde gegevens die langer dan zes maanden zijn opgeslagen alleen mag plaatsvinden met toestemming van de officier van justitie en dat de functionaris voor de gegevensbescherming daarover wordt geïnformeerd. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de regering van oordeel dat deze voorwaarden die gelden voor de doorgifte van deze categorie gegevens aan derde landen en aan andere lidstaten in het gegevensverkeer met het VK bezwaarlijk kunnen worden gemist.

Zoals hierboven vermeld bevat Artikel 782 van de Overeenkomst een algemene overgangsregeling die geldt tot het moment waarop de hiervoor bedoelde adequaatheidsbesluiten door de Commissie zijn vastgesteld en gedurende een periode van maximaal zes maanden, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst, dit wil zeggen tot en met 30 juni 2021. Gedurende deze periode wordt de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de Unie aan het VK niet beschouwd als doorgifte aan een derde land. Zoals door de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt kan dit de vraag oproepen van de noodzaak van de buitenwerkingstelling van artikel 13 PNR-wet, in het geval het wetsvoorstel vóór afloop van deze periode in werking treedt. Dit artikel ziet immers op derde landen. De regering gaat er echter van uit dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel vóór afloop van deze periode niet in de rede ligt. Ook gaat de regering ervan uit dat voornoemde adequaatheidsbesluiten tot stand zullen komen vóór het verstrijken van de hiervoor genoemde periode.

Omdat toch niet geheel valt uit te sluiten dat deze situaties zich zullen voordoen, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in artikel 14 een voorziening opgenomen die het mogelijk maakt dat artikel 13 op een ander tijdstip in werking treedt dan de overige bepalingen van dit voorstel.

8. Consultatie en advies

Openbaar ministerie en Raad voor de rechtspraak

Een voorontwerp is voor informele consultatie voorgelegd aan het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak. Het openbaar ministerie heeft informeel commentaar geleverd, dat vrijwel geheel is verwerkt.

De Raad voor de rechtspraak heeft bij brief van 5 februari 2021, no. UIT 12455 STRA/MvW, gericht aan de tweede ondergetekende gereageerd⁶. Bij de desbetreffende onderdelen van deze memorie is aangegeven hoe het advies is verwerkt. Aan de algemene opmerking van de Raad dat de bestaande gebreken van de Overleveringswet als het ware worden geïmporteerd in dit voorstel is tegemoetgekomen. In de artikelen 5, 6 en 7 is een voorziening opgenomen waarin rekening is gehouden met de wet die de bestaande gebreken in de Overleveringswet opheft. Tenslotte kan de verwachting van de Raad dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot substantiële gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht worden onderschreven. Indien het wetsvoorstel onverwacht tot hogere kosten leidt, dan worden deze binnen de bestaande begroting van Justitie en Veiligheid gedekt.

Autoriteit persoonsgegevens

Bij brief van 8 februari 2021, nr. 3208041, is de Autoriteit persoonsgegevens (AP) verzocht om advisering op de aspecten van dit wetsvoorstel die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. De AP heeft bij brief 25 februari 2021, no. Z2021-01260, advies verleend⁷. Dat advies is als volgt verwerkt.

De AP merkte op dat in deze memorie is opgemerkt dat de bepalingen in Deel III, Titel IX, van de Overeenkomst gelijkend zijn met hetgeen is geregeld over de doorgifte van justitiële gegevens in het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. De AP adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op deze verschillen. Aan de opmerking van de AP is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is voorzien in een beknopte toelichting op de bepalingen in Deel III, Titel IX, van de overeenkomst.

De AP merkt voorts op dat het VK na afloop van de overbruggingsperiode van zes maanden geldt als een derde land. Ten aanzien van de doorgifte van justitiële gegevens schrijft artikel 16a, eerste en tweede lid, van de Wjsg voor dat dit slechts geschiedt op basis van een adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie en bij ontstentenis van een adequaatheidsbesluit op basis van passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. Naar aanleiding van deze opmerking wijzen ondergetekenden erop dat de voorbereiding van adequaatheidsbesluiten voor de doorgifte van persoonsgegevens aan het VK inmiddels in een gevorderd stadium verkeert. Het betreft zowel een besluit op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming als een besluit op grond van richtlijn (EU) 2016/680 inzake de bescherming van persoonsgegevens in het politie- en justitiedomein. Ondergetekenden gaan er met de Commissie van uit dat de adequaatheidsbesluiten voor het einde van de overbruggingsperiode kunnen worden vastgesteld. Het gevolg daarvan is dat daarna justitiële gegevens worden doorgegeven aan het VK op basis van artikel 16a, eerste lid, van de Wjsg.

De AP verzocht daarnaast om een toelichting op de verhouding tussen artikel 16a van de Wjsg en de doorgifte van justitiële gegevens ten behoeve van andere doelen dan de strafrechtspleging. Artikel 16a van de Wjsg geeft immers geen ruimte voor de doorgifte van justitiële gegevens voor andere doelen dan de strafrechtspleging aan de bevoegde autoriteiten in een derde land. Artikel 10 van dit wetsvoorstel geldt te dien aanzien als een speciale uitzonderingsregel op de algemene regel van artikel 16a van de Wjsg.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In het concept van dit wetsvoorstel dat ter consultatie is voorgelegd aan de AP werd tevens voorzien in een bepaling voor het doen van een verzoek om doorgifte van justitiële gegevens aan de centrale autoriteit van het VK ten behoeve van de strafrechtspleging. Daarover merkte de AP op dat naar haar oordeel de vermelding van die verwerking niet nodig is omdat dit al volgt uit artikel 2 van de Wjsg. Aan de opmerking van de AP is gevolg gegeven. De bepaling is geschrapt.

Ook zijn naar aanleiding van het advies van de AP enkele verbeteringen aangebracht aan de tabel in paragraaf 6.2 van deze memorie.

Het advies heeft daarnaast aanleiding gegeven tot verduidelijking van deze memorie waar het betreft de verhouding tussen de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen op grond van de Overeenkomst tot het doorgeven van passagiersgegevens aan de autoriteiten van het VK en de verplichting voor de passagiersinformatie-eenheden van de lidstaten om bepaalde categorieën gegevens aan de autoriteiten van het VK door te geven, en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot wijziging van artikel 13 van de PNR-wet. Paragraaf 7 van deze memorie is naar aanleiding van het advies herschreven.

9. Uitvoerings- en handavingsaspecten

De Overeenkomst heeft op vrijwel alle terreinen waarvoor in dit wetsvoorstel voorzieningen zijn getroffen tot effect dat de bestaande relaties met het VK min of meer gehandhaafd blijven, zij het in andere vormen, met een andere terminologie, met andere termijnen en op slechts op enkele onderdelen andere regels. In algemene zin vallen er daarom niet veel grote uitvoerings- en handavingsproblemen te verwachten.

10. Koninkrijksaspecten

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op het Caraïbische deel van het Koninkrijk. Zoals verantwoord is in § 4.2, onder *Overige onderwerpen, Koninkrijksaspecten*, blijft het Europees uitleveringsverdrag wel van belang voor de Koninkrijksverhoudingen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 is de reikwijdte van het wetsvoorstel met betrekking tot de overlevering geregeld. Daarbij is zoveel mogelijk de Uitvoeringswet Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland gevolgd. De in onderdeel b bedoelde verklaringen zijn door Nederland krachtens artikel 690 op 15 januari 2021 bij de Europese Commissie afgelegd. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt opgemerkt dat deze verklaringen na uitwisseling met die van het VK zullen worden bekendgemaakt op de website van de Raad van de Europese Unie. In § 4.2, onder begripsbepalingen en reikwijdte, van het algemeen gedeelte van deze memorie is al aangegeven dat de aanwijzing van de justitiële autoriteiten wordt herzien na inwerkingtreding van de Wet herimplementatie Europees aanhoudingsbevel. Een wijziging van de aanwijzing werkt door in de begripsbepalingen van dit wetsvoorstel zonder dat aanpassing van de wet nodig is.

Artikel 2

In verband met artikel 601, eerste lid, onder g, is het noodzakelijk nader te regelen onder welke omstandigheden de overlevering kan worden geweigerd in verband met de begrenzing van de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Artikel 2 strekt daartoe. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt opgemerkt dat niettegenstaande de tekst van artikel 601, eerste lid, onder g, de vestiging van rechtsmacht een nationaalrechtelijke bevoegdheid blijft. Anders dan in de Uitvoeringswet Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland is ervoor gekozen deze weigeringsgrond facultatief te redigeren. Uit de tekst van artikel 601 blijkt immers dat deze weigeringsgrond niet dwingend is. Een bepaling in de lijn van artikel 2, tweede lid, van de Uitvoeringswet Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland moet daarom achterwege blijven.

Artikel 3

In artikel 3 is de overeenkomstige toepassing van de Overleveringswet geregeld. Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 van de Overleveringswet is niet van overeenkomstige toepassing, omdat de regeling van het aanhoudingsbevel en de voorwaarden voor overlevering, met inbegrip van de weigeringsgronden in de Overleveringsovereenkomst, behoudens een enkele uitzondering geen implementatie in Nederlands recht vergt. Dat ligt uiteraard anders voor de regeling van de procedure en de dwangmiddelen. Wel moeten in verband met de verschillen in grondslagen tussen het kaderbesluit EAB en de overleveringsovereenkomst afzonderlijke begripsbepalingen worden geformuleerd. Evenals in de meer genoemde Uitvoeringswet Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland, is ervoor gekozen de begripsbepalingen uit de Overleveringswet te gebruiken, met dien verstande dat die voor de toepassing van deze overeenkomst een specifieke inhoud moeten krijgen voor de toepassing van het nationale recht. Daarbij is aansluiting gezocht aan de nationale terminologie die is gebruikt in de Overleveringswet en even genoemde Uitvoeringswet met de bedoeling in het nationale recht eenheid van terminologie te bereiken. Waar de overeenkomst de term «rechterlijke autoriteit» gebruikt, gebruikt de nationale terminologie daarvoor de term «justitiële autoriteit». Daarmee is geen inhoudelijk verschil beoogd. De begripsbepaling «rechterlijke autoriteit» in artikel 598, onder b, van de Overeenkomst behoeft geen implementatie. Uit het wettelijk systeem van de Overleveringswet volgt welke autoriteit bevoegd is. In artikel 3, onderdelen e en g, is telkens toegevoegd «krachtens de Overleveringsovereenkomst». Met deze beperking wordt verduidelijkt dat de begrippen alleen in de context van de Overleveringsovereenkomst betekenis hebben. Het laat overigens de bevoegdheden onder nationaal strafprocesrecht, in het bijzonder artikel 54 van het Wetboek van Strafvordering, onverlet. Bij de begripsbepaling van «opgeëiste persoon» is in afwijking van even genoemde Uitvoeringswet niet verwezen naar een signalering in het Schengen-Informatiesysteem (SIS), of Interpol. Het VK heeft immers geen toegang meer tot SIS en Interpol kan in de context van deze Overeenkomst wel als verzendmiddel van een aanhoudingsbevel worden gebruikt, maar een signalering zonder aanhoudingsbevel rechtvaardigt niet de voorlopige aanhouding van de opgeëiste persoon.

Artikel 4

Een afzonderlijke implementatie van artikel 597 is nodig aangezien deze bepaling in het kaderbesluit EAB, de Overleveringswet, de Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland en de Uitvoeringswet

Overleveringsovereenkomst EU – Noorwegen en IJsland ontbreekt. Een bijzonderheid is het doel van het desbetreffende artikel. Het dient namelijk in het bijzonder het vermijden van onnodig lange voorlopige hechtenis. In verband met het belang om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken aan de terminologie van de Overleveringswet is in artikel 4 de term vrijheidsbenaming gebruikt. Ook de inhoudelijke en materiële verschillen tussen voorlopige hechtenis volgens het Wetboek van Strafvordering en vrijheidsbenaming op grond van de Overleveringswet noodzaken daartoe. Vrijheidsbenaming in de zin van deze bepaling omvat alle vormen van vrijheidsbenaming die in de Overleveringswet zijn geregeld. De bepaling dient overigens te worden toegepast door alle in aanmerking komende uitvaardigende en uitvoerende justitiële autoriteiten.

Artikel 5

In § 4.2, onder *Weigeringsgronden, nationaliteitsexceptie, inspanningsverplichting tot vervolging en garanties*, van het algemeen gedeelte van deze memorie is reeds ingegaan op de gecompliceerde verhouding tussen artikel 603, eerste en tweede lid, en de artikelen 604, onderdeel b, en 601, eerste lid, onder f. Teneinde laatstbedoelde twee bepalingen te kunnen blijven uitvoeren conform de Overleveringswet is in artikel 5 een voorziening opgenomen die de gelijkstelling tussen Nederlanders en de met Nederlanders overeenkomstig de Overleveringswet gelijk te stellen categorieën vreemdelingen regelt. In verband met de informatiepositie van mogelijke slachtoffers is artikel 51ac van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard. In die bepaling zijn de informatierechten van slachtoffers geregeld.

Artikel 6

In artikel 6 is een voorziening getroffen voor de uitvoering van artikel 601, eerste lid, onder f van de Overeenkomst. Daarbij wordt zo nauw mogelijk aangesloten bij het nieuwe artikel 6a van de Overleveringswet. In artikel 6a van de Overleveringswet is de verhouding tussen EAB's voor de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf en het daarop toepasselijke toetsingskader van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) geregeld. Laatstgenoemde wet strekt tot implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbenaming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU 2008, L 327). Aangezien dat kaderbesluit niet langer geldt in de verhouding tussen de lidstaten en het VK, kan ook de WETS niet langer toepassing vinden. Zoals in § 4.2, onder *Weigeringsgronden, nationaliteitsexceptie, inspanningsverplichting tot vervolging en garanties*, van het algemeen gedeelte van deze memorie is toegelicht, herleeft het VOGP in de onderlinge verhouding met het VK. Dat betekent dat niet de WETS, maar de WOTS toepassing moet vinden. In artikel 6, derde en negende lid, is geregeld welke bepalingen van de WOTS overeenkomstig moeten worden toegepast.

Een verschil met artikel 6a van de Overleveringswet is dat in artikel 601, eerste lid, onder f, anders dan onder het kaderbesluit EAB, is geregeld dat de betrokkene krachtens een WOTS-verdrag, in dit geval het VOGP, het recht heeft zijn instemming te verlenen aan de overname van de tenuitvoerlegging van de straf. Is de rechtbank van oordeel dat overname van de tenuitvoerlegging van de straf mogelijk is, maar de betrokkene die instemming niet verleent, dan kan de rechtbank de overlevering weigeren. De consequentie daarvan is wel dat dan de opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer moet worden gelegd. Dit alles is geregeld in artikel 6, eerste en

tweede lid. Hoewel het geen in de Overeenkomst uitdrukkelijk vermelde doelstelling is, geldt dat het doel van Titel VII mag niettemin worden aangenomen dat het voorkomen van straffeloosheid een belangrijke rol speelt in de samenwerking op strafrechtelijk gebied tussen de EU en het VK.

Artikel 7

In § 4.2, onder *Weigeringsgronden, nationaliteitsexceptie, inspanningsverplichting tot vervolging en garanties*, van het algemeen gedeelte van deze memorie is reeds in algemene zin ingegaan op de nationaliteitsexceptie en de noodzaak om in verband met artikel 603, derde lid, te voorzien in een inlichtingenplicht van de officier van justitie in de gevallen waarin de nationaliteitsexceptie aanleiding geeft tot weigering van een overleveringsverzoek en er overigens geen aanknopingspunt of aanleiding is voor onderzoek en vervolging in Nederland van de feiten waarvoor overlevering wordt verzocht. Artikel 7 bevat deze voorziening.

Artikel 8

In artikel 8 is een regeling gegeven voor de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseisen voor uitgaande rechtshulpverzoeken aan de autoriteiten van het VK. De achtergronden daarvan zijn nader toegelicht in § 5.2 van het algemeen gedeelte van deze toelichting. Voor de formulering is aansluiting gezocht aan artikel 5.4.21, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafvordering. Aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseisen moet worden voldaan door alle in artikel 5.1.2 van het Wetboek van Strafvordering genoemde autoriteiten die bevoegd zijn tot het doen van een verzoek. Uit artikel 5.1.2, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering volgt dat indien een verzoek kan worden ingediend door een opsporingsambtenaar deze onder het gezag staat van de officier van justitie, en dat deze laatste aanwijzingen kan geven. Uit deze gezagsrelatie vloeit voort dat de officier van justitie medeverantwoordelijkheid heeft voor de naleving van deze eisen. Overigens geldt artikel 636 ook voor het Verenigd Koninkrijk. De bevoegde autoriteiten van dat land zijn ook tot naleving van deze vereisten verplicht.

Artikel 9

In dit artikel zijn enige begripsbepalingen opgenomen ten behoeve van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. In onderdeel c is de centrale autoriteit gedefinieerd. De Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is als zodanig voor Nederland aangewezen en aan de Europese Commissie genotificeerd. Deze autoriteit is overigens dezelfde autoriteit als de autoriteit aangewezen krachtens artikel 3, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit. Daarmee blijft de Justitiële Informatiedienst in de betrekkingen met het VK dezelfde rol vervullen als voor de Brexit.

Artikelen 10 tot en met 12

Deze bepalingen zijn toegelicht in § 6 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel 13

Deze bepaling is toegelicht in § 7 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel 14

Deze bepaling bevat een regeling van de inwerkingtreding van het voorstel.

Artikel 15

Deze bepaling bevat een citeertitel.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker