



Raad voor de  
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming  
dhr. F.M. Weerwind  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00  
f (088) 361 00 22  
www.rechtspraak.nl

datum 10 maart 2022  
doorkiesnummer 088-361 33 17  
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl  
ons kenmerk UIT 12994 STRA/MvW  
uw kenmerk  
cc  
bijlage(n)  
onderwerp Advies wetsvoorstel herimplementatie Europees strafrecht

Geachte heer Weerwind,

Bij e-mail van 14 januari 2022 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Overleveringswet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en van onderdelen van het kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat (het ‘Wetsvoorstel’).

## HET WETSVOORSTEL

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in twee ingebrekestellingen die de Nederlandse regering op 9 juni 2021 heeft ontvangen van de Europese Commissie wegens niet correcte omzetting in nationaal recht van diverse bepalingen van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 en wegens niet-naleving van de maatregelen tot omzetting van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. In reactie hierop heeft de Nederlandse regering aangegeven in het standpunt van de Commissie aanleiding te zien om een wijziging van de Overleveringswet en van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht voor te bereiden, gezien het belang van correcte implementatie van de genoemde kaderbesluiten. Het wetsvoorstel voorziet in deze wijzigingen.

Artikel I voorziet in de wijzigingen van de Overleveringswet.

Artikel II voorziet in wijziging van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht (Sr) door daaraan een lid toe te voegen dat expliciteert dat groepsbelediging ook kan bestaan uit beledigende vormen van het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de internationale misdrijven die zijn genoemd in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 2 van 11

Tot slot voorziet artikel III in de mogelijkheid om de verschillende artikelen of onderdelen van deze wet op een verschillend moment in werking te kunnen laten treden, door middel van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

## ADVIES

Eerst zal ingegaan worden op artikel I, de herimplementatie van het Kaderbesluit EAB. Artikelsgewijs zullen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Daarna wordt ingegaan op artikel II, de herimplementatie van het Kaderbesluit inzake de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

### Artikel I (herimplementatie Kaderbesluit 2002/584/JBZ)

#### A: Artikel 6a

Artikel I A ziet op aanvulling van artikel 6a lid 2 Overleveringswet ('OLW') met een extra beoordelingscriterium inhoudende 'of de overname van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zal bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de Nederlander'. Dit criterium wijkt, in elk geval naar de letter, af van de omschrijving die het Hof van Justitie geeft aan de doelstelling van art. 4, punt 6, Kaderbesluit 2002/584/JBZ, te weten de uitvoerende rechterlijke autoriteit "in staat te stellen bijzonder gewicht toe te kennen aan de mogelijkheid om de kansen op sociale re-integratie van de gezochte persoon te verhogen". In de MvT ontbreekt een toelichting op de gekozen formulering.

Nu artikel 6a een facultatieve weigeringsgrond bevat, lijkt het ongerijmd om artikel 6, eerste lid, OLW zo uit te leggen, dat de rechtbank Amsterdam verplicht is om de vervolgingsoverlevering van een Nederlander of van een met een Nederlander gelijk te stellen vreemdeling afhankelijk te stellen van de garantie dat de betrokkene in geval van veroordeling tot een onherroepelijke vrijheidsstraf deze straf in Nederland zal mogen uitzitten. Ook bij de toepassing van artikel 6, eerste lid, OLW lijkt een beoordelingsmarge waarbij de rechtbank Amsterdam rekening kan houden met de doelstelling van die bepaling - die uitvoering geeft aan artikel 5, punt 3, Kaderbesluit 2002/584/JBZ -, aangewezen. Die doelstelling is gelijk aan die van artikel 4, punt 6, Kaderbesluit 2002/584/JBZ.<sup>2</sup> De rechtbank Amsterdam heeft artikel 6, eerste lid, OLW inmiddels in deze zin uitgelegd.<sup>3</sup> Uit het oogpunt van

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>2</sup> HvJ EU 21 oktober 2010, C-306/09, ECLI:EU:C:2010:626 (B.), punt 52.

<sup>3</sup> Rb. Amsterdam 7 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2467

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 3 van 11

transparantie is het wenselijk dat dit tot uitdrukking wordt gebracht in de formulering van artikel 6, eerste lid, OLW.

## **B: Artikel 7**

### *Facultatieve weigeringsgrond*

Volgens de Memorie van Toelichting strekt het voorgestelde tweede lid ertoe “beter tot uitdrukking te brengen dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit over beoordelingsmarge beschikt ten aanzien van niet-lijstfeiten”. De Raad wijst erop dat de rechtbank Amsterdam al heeft geoordeeld dat het huidige artikel 7, eerste lid, OLW niet in overeenstemming is met artikel 4, punt 1, Kaderbesluit 2002/584/JBZ, omdat deze bepaling verplicht tot weigering van de overlevering wanneer een niet-lijstfeit niet strafbaar is naar Nederlands recht.<sup>4</sup> De Raad constateert (met instemming) dat de regering in wezen de kaderbesluitconforme uitleg overneemt die de rechtbank Amsterdam aan het huidige artikel 7, eerste lid, OLW heeft gegeven, te weten dat het ontbreken van strafbaarheid naar Nederlands recht ter zake van een niet-lijstfeit een facultatieve weigeringsgrond oplevert.

### *Cumulatie eisen inzake strafbedreiging en opgelegde straf in geval van niet lijstfeiten*

Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van artikel 7 OLW cumuleert in geval van een executie-EAB ter zake van een zogenoemd niet-lijstfeit de eis inzake de duur van de opgelegde vrijheidsstraf (nog steeds) met de eis inzake de strafbedreiging in de uitvaardigende lidstaat. Artikel 7, eerste lid, onderdeel b, OLW (dat spreekt van een vrijheidsstraf van vier maanden te ondergaan “wegens een feit als onder 1<sup>o</sup> of 2<sup>o</sup> bedoeld”) verwijst immers mede naar artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1<sup>o</sup> OLW. In deze laatste bepaling wordt onder meer de eis geformuleerd dat op het feit in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden is gesteld. Zowel uit de formulering van artikel 2, eerste lid, Kaderbesluit 2002/584/JHA als uit de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>5</sup> volgt dat de eisen in die bepaling *alternatief* zijn: strafbedreiging met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden (vervolgings-EAB) *of* een opgelegde vrijheidsstraf van ten minste vier maanden (executie-EAB). Het Wetsvoorstel is in dit opzicht dus nog steeds niet in overeenstemming met het Unierecht, nu het deze eisen cumulatief stelt. Zowel vóór als na 1 april 2021 heeft de rechtbank Amsterdam aan het huidige artikel 7, eerste lid OLW een kaderbesluitconforme uitleg gegeven in die zin dat in geval van executie-overlevering ter zake van een niet-lijstfeit alleen de eis inzake de duur van de opgelegde vrijheidsstraf geldt.<sup>6</sup> Met het oog op het beginsel van loyale samenwerking adviseert de Raad echt ook de wet op dit punt in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit.

<sup>4</sup> Rb. Amsterdam 15 April 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1803.

<sup>5</sup> HvJ EU 3 maart 2020, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142 (*X (Europees aanhoudingsbevel – Dubbele strafbaarheid)*), punt 22.

<sup>6</sup> Zie bijv. Rb. Amsterdam 30 oktober 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:7460 en Rb. Amsterdam 23 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5377.



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 4 van 11

## *Accessoire overlevering*

Artikel 7, vierde lid, OLW eist voor de mogelijkheid van accessoire overlevering onder meer dat het feit dubbel strafbaar is. Conform het voorgestelde tweede lid geldt deze eis straks niet voor niet-lijstfeiten; het kan een reden zijn om de overlevering te weigeren, maar het hoeft niet. In dit licht vraagt de Raad zich af waarom het ontbreken van strafbaarheid naar Nederlands recht ter zake van een accessoir feit dan wél in de weg moet staan aan de mogelijkheid van accessoire overlevering.

De beperking tot feiten “waarop naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf is gesteld, maar waarvan sommige niet voldoen aan de voorwaarde met betrekking tot de hoogte van de straf, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, of onderdeel b” brengt mee dat de rechtbank Amsterdam de overlevering niet mag toestaan voor accessoire feiten waarop in de uitvaardigende lidstaat geen vrijheidsstraf is gesteld, maar waarvoor de autoriteiten desondanks de betrokkene na de overlevering mogen vervolgen op grond van artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Het weigeren van de accessoire overlevering lijkt onder dergelijke omstandigheden ongerijmd.

## **D: Artikel 14**

### *Instemming met verkorte overlevering en, in voorkomend geval, afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel*

Met instemming ziet de Raad dat een wettelijke basis wordt gecreëerd voor de mogelijkheid om, ten tijde van het instemmen met verkorte overlevering, tegelijkertijd afstand te doen van het specialiteitsbeginsel. De Raad wijst er echter op dat nog geen uitvoering wordt gegeven aan de in artikel 13, tweede lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ bedoelde verplichting om te verzekeren dat die afstand “wordt verkregen onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen”. Weliswaar bepaalt het huidige artikel 39, vijfde lid, OLW dat de opgeëiste persoon wordt gewezen op de “mogelijke gevolgen” van “de verklaring” voordat hij die verklaring aflegt, maar met “de verklaring” wordt alleen de in artikel 39, eerste lid, OLW genoemde verklaring bedoeld dat de opgeëiste persoon instemt met zijn onmiddellijke overlevering.

### *Recht om te worden gehoord*

De voorgestelde wijziging van artikel 14, derde lid, OLW berust klaarblijkelijk op de veronderstelling dat de rechtbank Amsterdam een verzoek als bedoeld in die bepaling ook in behandeling zou mogen nemen wanneer de betrokkene nog niet is overgeleverd (getuige de zinsnede “Indien de overlevering reeds heeft plaatsgehad treedt de rechtbank zonodig in overleg met de uitvaardigende justitiële autoriteit om de wijze van het gehoor overeen te komen”). Gelet op de formulering van artikel 27, derde lid, aanhef en onder g, Kaderbesluit 2002/584/JBZ (“(...) de uitvoerende rechterlijke autoriteit die de gezochte persoon overgeleverd heeft (...)”), de plaatsing van die bepaling in Hoofdstuk 3 (“De gevolgen van de overlevering”) en de rechtspraak van het Hof van Justitie,<sup>7</sup> wordt een toelichting waarom het

---

<sup>7</sup> ‘Ten tweede is, wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit overeenkomstig artikel 27, lid 4, of artikel 28, lid 3, van kaderbesluit 2002/584 om toestemming wordt verzocht, de betrokkene weliswaar reeds aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit overgeleverd op grond van een Europees aanhoudingsbevel.’ HvJ EU



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 5 van 11

doorvoeren van de in artikel 14, derde lid, OLW bedoelde procedure ook mogelijk is wanneer de betrokkene nog niet is overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat node gemist.

## E: Artikel 21

### *Achtste lid*

In zijn advies bij de Nota van Wijziging wetsvoorstel Herimplementatie EAB<sup>8</sup> heeft de Raad al aandacht gevraagd voor de regeling van de zogeheten verlengde inverzekeringstelling, dat wil zeggen de inverzekeringstelling als bedoeld in het huidige artikel 21, achtste lid, OLW, in het licht van het arrest *Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*<sup>9</sup> en artikel 12 Kaderbesluit 2002/584/JBZ.<sup>10</sup> Eerstgenoemde bepaling draagt de bevoegdheid tot het bevelen van de verlengde inverzekeringstelling op aan de officier van justitie te Amsterdam. Volgens het arrest is echter de officier van justitie geen “uitvoerende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, tweede lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ, terwijl volgens artikel 12 Kaderbesluit 2002/584/JBZ de uitvoerende rechterlijke autoriteit beslist over het voortduren van de hechtenis van de aangehouden opgehouden opgeëiste persoon. Het doet de Raad deugd dat artikel 21, achtste lid, OLW nu wordt aangepast.

In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat inverzekeringstelling “in het overleveringsrecht (...) doorgaans van langere duur [is] dan de maximale termijn van inverzekeringstelling overeenkomstig artikel 58, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering”, omdat inverzekeringstelling “in het overleveringsrecht (...) immers [duurt] totdat de rechtbank beslist over de gevangenhouding overeenkomstig artikel 27 van de Overleveringswet”. Voorgesteld wordt om de bevoegdheid tot het bevelen van de inverzekeringstelling tot het tijdstip waarop de rechtbank over de gevangenhouding beslist, de zogeheten verlengde inverzekeringstelling, op te dragen aan de rechtbank Amsterdam, om aldus te verzekeren dat “een besluit tot vrijheidsbeneming van meer dan korte duur wordt genomen door de uitvoerende justitiële autoriteit, waarmee een betere aansluiting aan artikel 12 van het Kaderbesluit EAB is verzekerd”. De Raad constateert dat de regering met dit voorstel in de kern de kaderbesluitconforme uitleg overneemt die de rechtbank Amsterdam, naar aanleiding van het arrest *Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*<sup>11</sup> aan artikel 21, achtste lid, OLW heeft gegeven.<sup>12</sup> De Raad wijst er echter op dat een met de verlengde inverzekeringstelling vergelijkbare situatie zich voordoet bij de omzetting van voorlopige aanhouding in aanhouding door de officier van justitie overeenkomstig artikel 21, derde lid, OLW. In een dergelijk geval deelt de officier van justitie aan de betrokkene mee “dat de aanhouding voortduurt tot het tijdstip waarop de rechtbank over zijn

---

26 oktober 2021, C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Droit d'être entendu par l'autorité judiciaire d'exécution)*), punt 51.

<sup>8</sup> Advies II van 18 december 2020.

<sup>9</sup> HvJ EU 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953 (*Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*).

<sup>10</sup> Advies II Nota van Wijziging wetsvoorstel herimplementatie EAB, p. 4-5.

<sup>11</sup> HvJ EU 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953 (*Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*).

<sup>12</sup> Rb. Amsterdam 25 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5778.

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 6 van 11

gevangenhouding beslist”. Het voorgestelde artikel 21, achtste lid, OLW lijkt niet op een dergelijke situatie te zien. Een toelichting waarom een dergelijk “besluit tot vrijheidsbeneming van meer dan korte duur” niet wordt genomen door de uitvoerende justitiële autoriteit, maar door de officier van justitie, wordt gemist. De omstandigheid dat in het kader van de voorlopige aanhouding ook de rechter-commissaris een rol kan spelen (zie artikelen 18 en 19 OLW) lijkt geen afdoende verklaring, omdat een omzetting op grond van artikel 21, derde lid, OLW niet noodzakelijkerwijze veronderstelt dat de rechter-commissaris de bewaring heeft bevolen.

In het verlengde van het voorgaande merkt de Raad op dat de in artikel 21, negende lid, OLW aan de rechtbank gegeven bevoegdheid om de “inverzekeringstelling” te allen tijde op te heffen evenmin ziet op omgezette voorlopige aanhouding. Waar de rechtbank Amsterdam de bevoegdheid heeft om de (verlengde) inverzekeringstelling op te heffen, zou zij ook de bevoegdheid moeten hebben om de omgezette aanhouding, die – zoals gezegd – voortduurt tot het moment waarop zij over de gevangenhouding beslist, op te heffen.

### Artikel 23

#### *Eerste lid*

Zoals reeds gezegd, volgt uit het arrest *Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)* dat de officier van justitie geen “uitvoerende rechterlijke autoriteit” in de zin van Kaderbesluit 2002/584/JBZ is. Nu in het Wetsvoorstel op verschillende punten bevoegdheden die Kaderbesluit 2002/584/JBZ opdraagt aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit en die thans in de Overleveringswet zijn neergelegd bij de officier van justitie te Amsterdam, worden overgedragen aan de rechtbank Amsterdam, rijst de vraag waarom de bevoegdheid tot rauwelijkse weigering (artikel 23, eerste lid, OLW) ongemoeid wordt gelaten. Ook een beslissing tot weigering van de overlevering dient afkomstig te zijn van – of dient op zijn minst goedgekeurd te worden door – een uitvoerende rechterlijke autoriteit. Worden dergelijke beslissingen genomen door een niet-rechterlijke autoriteit, dan kan dat afbreuk doen aan het wederzijdse vertrouwen waarop het hele EAB-systeem berust.

### Artikel 35

#### *Rol van de officier van justitie*

Het doet de Raad deugd dat de regering met de voorgestelde wijziging van artikel 36 alsnog deels tegemoet is gekomen aan het advies bij de Nota van Wijziging wetsvoorstel Herimplementatie EAB.<sup>13</sup> In dat advies heeft de Raad erop gewezen dat het in stand laten van de bevoegdheden van de officier van justitie te Amsterdam (en van de Minister van Justitie en Veiligheid) in het kader van de feitelijke overlevering problematisch is in het licht van het arrest *Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*. Nu de officier van justitie geen uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van de artikelen 6, tweede lid, en 23 Kaderbesluit 2002/584/JBZ is,<sup>14</sup> rijst echter de vraag hoe die laatstgenoemde bepaling valt te

<sup>13</sup> Advies II Nota van Wijziging wetsvoorstel herimplementatie EAB, 18 december 2020, p. 5, onder verwijzing naar Rb. Amsterdam 11 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:6231.

<sup>14</sup> HvJ EU 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953 (*Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*).

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 7 van 11

verenigen met het feit dat aan de officier van justitie nog steeds het nemen van de in artikel 35, eerste tot en met derde lid, OLV bedoelde beslissingen is opgedragen.

### **Artikel 51**

De Raad vraagt zich af waarom in artikel 51 het begrip “doorvoer” wordt gebezigd, terwijl artikel 25 Kaderbesluit 2002/584/JBZ spreekt van “doortocht”.

### **Artikel II (herimplementatie kaderbesluit 2008/913/JBZ)**

Het tweede artikel van het Wetsvoorstel ziet op de nadere implementatie van het Kaderbesluit van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. In artikel 1, eerste lid, van dat Kaderbesluit is voor zover hier van belang bepaald:

*Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld: (..)*

*c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;*

*d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.*

Het tweede lid van artikel 1 van dit Kaderbesluit lijkt het mogelijk te maken dat ter uitvoering van lid 1 de lidstaten slechts gedragingen bestraffen die van dien aard zijn dat zij *bedreigend, kwetsend of beledigend* zijn en derhalve niet de gedragingen die van dien aard zijn dat zij het geweld of de haat tegen een groep personen of een lid van die groep dreigen aan te wakkeren.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Indien het tweede lid zo gelezen moet worden dat het een alternatief vormt voor de in lid 1 genoemde gedraging die van dien aard is dat zij geweld of haat dreigt aan te wakkeren. Je zou het tweede lid ook zo kunnen lezen dat de gedragingen in het eerste lid in elk geval strafbaar gesteld moeten worden maar dat je een nadere beperking kunt aanbrengen zoals genoemd in het tweede lid.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 8 van 11

In het Wetsvoorstel wordt voor die mogelijkheid van lid 2 gekozen, zij het dat wordt gekozen voor gedragingen die van dien aard zijn dat ze beledigend zijn. De termen ‘bedreigend’ en ‘kwetsend’ keren niet terug in de wettekst. Over deze keuze voor de variant van lid 2 wordt slechts opgemerkt dat de rechtszekerheid meer in het gedrang zou komen wanneer artikel 1, eerste lid, onder c en d van het Kaderbesluit in al zijn onderdelen zou worden omgezet in een nieuwe, zelfstandige strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht. In dat geval zou met de eis dat de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een groep of een groepslid “dreigt aan te wakkeren” een nieuw en zeer globaal omliggend delictsbestanddeel worden geïntroduceerd, aldus de MvT (p.16).

De vraag is ten eerste of niet kan worden aangesloten bij artikel 137d Sr. Mocht dat onwenselijk worden geacht, omdat ‘dreigen aan te wakkeren tot geweld of haat’ een lagere drempel voor strafbaarheid lijkt dan ‘aanzetten tot geweld of haat’, dan is vervolgens de vraag of een zelfstandige strafbaarstelling echt tot grotere rechtsonzekerheid leidt dan de introductie van een nieuwe vorm van groepsbelediging.

Over de vraag onder welke omstandigheden het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de genoemde misdaden en misdrijven als groepsbelediging kan worden aangemerkt, biedt de MvT nu immers weinig houvast. In het bijzonder op het punt wanneer deze uitlatingen de strekking hebben een groep van personen te beledigen en wanneer deze uitlatingen nodeloos krenkend zijn, worden voorbeelden node gemist.

Er wordt in de MvT op gewezen dat er jurisprudentie bestaat over het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de Holocaust in het kader van groepsbelediging in de zin van artikel 137c Sr, maar daarbij wordt tevens opgemerkt dat in de gevallen waarin zo’n groepsbeledigend karakter is vastgesteld, de Holocaustontkenning niet op zichzelf stond maar verband hield met bijvoorbeeld de rehabilitatie van het nazisme of de aantijging dat de Holocaust door de Joodse gemeenschap zelf zou zijn verzonnen of wordt overdreven. Het ligt voor de hand te denken dat met de voorgestelde wetswijziging een uitbreiding van strafbaarheid is beoogd; immers, het feit dat Nederland op dit punt in gebreke is gesteld, impliceert dat de huidige strafbaarstelling (en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie) niet ver genoeg gaat.<sup>16</sup> In welk opzicht nu precies sprake is van een verruiming van strafbaarheid ten opzichte van het huidige kader is echter niet helder.

De Raad is van oordeel dat de MvT aanvulling behoeft op dit punt.

---

<sup>16</sup> De Raad beschikt helaas niet over de tekst van de ingebrekestelling en weet dus niet op welke punten de huidige wetgeving volgens de Europese Commissie precies tekortschiet, maar als de Commissie de Nederlandse lijn had gevolgd dat het reeds onder de huidige strafbepalingen valt, zou geen ingebrekestelling op dit punt zijn gevolgd. In dat perspectief is het zeer de vraag of codificatie van reeds bestaande jurisprudentie volstaat.





Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 9 van 11

## **WERKLAST**

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. De werklust neemt naar verwachting van de Raad toe en bedraagt in financiële zin € 640.000 per jaar. Hieronder is dit toegelicht.

### *Toelichting*

Het Wetsvoorstel verzekert dat een EAB voor overtreding van de belasting- of verwante wetgeving niet mag worden geweigerd om de reden dat Nederland niet vergelijkbare heffingen kent. De Raad verwacht dat dat leidt tot een toename in het aantal EAB-zaken.

Het Wetsvoorstel bepaalt verder dat de rechtbank beslist over het verzoek om de opgeëiste persoon tijdelijk ter beschikking te stellen vanwege het afleggen van een verklaring. Dit komt in plaats van de huidige (discretionaire) bevoegdheid van de officier van justitie. Ook leidt het Wetsvoorstel ertoe dat de rechtbank beslist over de voortzetting van de inverzekeringstelling (en niet meer de officier van justitie). Een andere werklustverzwaring in het Wetsvoorstel is het aanvullend hoorrecht indien een reeds uitgevoerd EAB wordt aangevuld met andere feiten of met een verzoek om doorlevering. Dit verhoor vindt plaats bij de rechtbank. Tot slot beslist de rechtbank over het verzoek om een opgeëiste persoon voorlopig ter beschikking te stellen aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit. Deze bevoegdheid was tot dusverre toebedeeld aan u. Dit alles leidt tot een aanzienlijke uitbreiding van de werklust van de rechtbank.

Ten aanzien van de laatstgenoemde beslissing merkt de Raad nadrukkelijk op dat de werklustinschatting is gebaseerd op een verdeling van werkzaamheden waarbij de rechtbank bepaalt óf en onder welke voorwaarden een opgeëiste persoon voorlopig ter beschikking wordt gesteld en de verdere praktische uitwerking en uitvoering bij uw ministerie (met ondersteuning van het OM/ IRC) blijft. In het geval de praktische uitwerking ook bij de rechtbank komt te liggen betekent dat een aanzienlijke (aanvullende) verzwaring van de werklust omdat naar de Raad begrijpt de parketsecretarissen van het OM veel werk hebben aan het contact onderhouden met buitenlandse autoriteiten, afstemmen en dergelijke.

Gelet op de extra werkzaamheden vanwege het Wetsvoorstel komt de Raad tot de voorzichtige inschatting dat twee à drie extra rechters, inclusief ondersteuning, nodig zijn om die werkzaamheden uit te kunnen voeren. In financiële zin betekent dat ongeveer € 640.000 per jaar.

## **CONCLUSIE**

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



Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 10 van 11

## **TOT SLOT**

Per e-mail is toegezegd dat na deze consultatieronde en de wijzingen die mogelijk daarna worden aangebracht in het wetsvoorstel een tweede kortere consultatieronde zal volgen. Het zou de advisering ten goede komen als we daarbij kunnen beschikken over de tekst van de ingebrekestelling, om aldus inzicht te krijgen op welke punten volgens de Europese Commissie de huidige implementatie tekortschiet. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie bereid is toestemming te verlenen deze tekst te delen met de consultatie-organen.

Voorts stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over het beoogde tijdpad en de mogelijke datum van inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel. Met name de inwerkingtreding van artikel I betekent dat extra rechters en medewerkers moeten worden aangeworven door de IRK, hetgeen geen eenvoudige klus is en enige tijd in beslag kan nemen.

Hoogachtend,

H.C. Naves  
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de  
rechtspraak

datum 10 maart 2022  
kenmerk UIT 12994  
pagina 11 van 11

## **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

### Artikel I Onderdeel F

Onder 1: “daavan” vervangen door “daarvan”.

### Artikel II

In de eerste regel van het voorgestelde derde lid van artikel 137c Sr moet tussen "het" en "in het openbaar" worden tussengevoegd "zich".