de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
(
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 3 juni 2019
doorkiesnummer (
e-mail '
ons kenmerk UIT 11657 STRA/RB
uw kenmerk 2617357
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Wijziging van de Overleveringswet in verband met de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI en in de zaak C-509/18 PF

Geachte heer (

Bij brief van 29 mei 2019, kenmerk 2617357, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') om uiterlijk 3 juni 2019 een spoedadvies uit te brengen inzake de Wijziging van de Overleveringswet in verband met de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI en in de zaak C-509/18 PF(het 'Wetsvoorstel').

Gelet op het belang van het Wetsvoorstel en de daarmee samenhangende druk heeft de Raad dit verzoek bij wijze van uitzondering geaccepteerd. Dit advies is, door de gevolgde spoedprocedure, beperkt tot een marginale beoordeling. De Raad behoudt zich het recht voor terug te komen op de geschatte financiële gevolgen van het Wetsvoorstel en deze aan te vullen met kosten voor opleiding en IT-aanpassingen.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Overleveringswet. De voorgestelde wijzigingen houden in dat de rechter-commissaris in het vervolg zal fungeren als uitvaardigende autoriteit, indien ten behoeve van een Nederlandse strafzaak een Europees aanhoudingsbevel (EAB) wordt gericht aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat. Hiermee wordt de Overleveringswet in overeenstemming gebracht met Kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002 van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (hierna: het 'Kaderbesluit') en de uitleg die daaraan door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: 'HvJ EU') op 27 mei 2019 is gegeven in zijn arresten in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI en in de zaak C-509/18 PF.

Het Kaderbesluit ziet op de overlevering tussen lidstaten van personen met het oog op een strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Daartoe is het EAB geïntroduceerd. De nationale autoriteiten van de lidstaten die aan dit Kaderbesluit zijn gebonden zijn verplicht met een minimum aan formaliteiten en binnen een bepaalde termijn een EAB van een gerechtelijke autoriteiten van een andere EU-lidstaat te erkennen en op te volgen. Bij de implementatie van het Kaderbesluit heeft de wetgever ervoor gekozen – in navolging van de uitleveringspraktijk – in Nederland de officier van justitie aan te wijzen als de autoriteit die bevoegd is tot het uitvaardigen van dit EAB (art. 44 Overleveringswet).

In zijn arresten in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI en in de zaak C-509/18 PF van 27 mei 2019 heeft het HvJ EU beslist dat het begrip "uitvaardigende rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een EAB. Nu in Nederland artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie voorziet in een bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, zijn leden van het openbaar ministerie uitgesloten van het begrip uitvaardigende rechterlijke autoriteit. Als gevolg hiervan kan een EAB niet door een officier van justitie worden uitgevaardigd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

ADVIES

Algemeen

De Raad onderkent het belang om door middel van spoedwetgeving zo snel mogelijk te voorzien in een situatie die in overeenstemming is met het Kaderbesluit. Door, zoals voorgesteld, in de Overleveringswet in plaats van de officier van justitie de rechter-commissaris als bevoegde autoriteit voor het uitvaardigen van een EAB aan te wijzen, kan daaraan worden tegemoetgekomen.

De Raad maakt wel enkele kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het Wetsvoorstel. Door in meerdere artikelen van de Overleveringswet "de officier van justitie" te vervangen door "de rechter-commissaris" zullen de kabinetten rechter-commissaris van de gerechten te maken krijgen met verschillende werkzaamheden die tot nu toe werden uitgevoerd door het openbaar ministerie. Daarvoor

[1] 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 werklast 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.

is opleiding nodig, zullen werkprocessen moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd en informatiesystemen moeten worden aangepast. De bijkomende werkzaamheden en contacten met de uitvoerende autoriteiten vormen voor de kabinetten een extra werkbelasting, waarmee zij nog geen ervaring hebben. Die nieuwe werkzaamheden vergen bovendien afstemming met het openbaar ministerie. Voor de juistheid van de benodigde informatie over de procedure is de rechter-commissaris afhankelijk van het openbaar ministerie. Het zal voor de rechter-commissaris lastig blijken om op een goede manier verantwoordelijk te zijn voor de internationale component van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het openbaar ministerie. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, zal het openbaar ministerie de drijvende kracht achter een EAB moeten zijn. De rechter-commissaris zal zich zoveel mogelijk moeten beperken tot toetsing en het beslissen tot het uitvaardigen van een EAB op een wijze die in overeenstemming is met de eisen die het Kaderbesluit daaraan stelt. De Raad meent dat in plaats van het verleggen van de EAB-werkzaamheden – daar waar mogelijk en in ieder geval voorlopig – verdere handelingen met betrekking tot een EAB zoveel mogelijk moeten worden overgelaten aan het openbaar ministerie, dat deze al dan niet in opdracht van de rechter-commissaris uitvoert.

Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie

Tegen de achtergrond van het voorgaande en de werklastparagraaf hierna merkt de Raad het volgende op. In de zaak C-509/18 komt het HvJ EU tot de conclusie dat de procureur-generaal van Litouwen wel kan worden aangemerkt als "uitvaardigende rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Kaderbesluit nu hij geacht kan worden deel te nemen aan de strafrechtsbedeling in de betrokken lidstaat én zijn status in die lidstaat niet alleen de objectiviteit van zijn taak verzekert, maar tevens zijn onafhankelijkheid waarborgt ten opzichte van de uitvoerende macht in het kader van de uitvaardiging van een EAB. Als aan de waarborgen, zoals beschreven in het arrest, is voldaan, kan een officier van justitie derhalve als bevoegde autoriteit voor het uitvaardigen van een EAB worden aangemerkt. De Raad werpt in dit verband de vraag op of is overwogen de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid in artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie te beperken, zodat de uitvaardiging van een EAB door de officier van justitie daarvan wordt uitgezonderd en de Overleveringswet op dit punt geen aanpassing behoeft.

FINANCIËLE GEVOLGEN

In zijn huidige vorm heeft het Wetsvoorstel, als gevolg van de daarin vervatte verschuiving van werkzaamheden van de officier van justitie naar de rechter-commissaris, substantiële gevolgen voor de werklast van de kabinetten rechter-commissaris in de gerechten. Die gevolgen bedragen in financiële zin jaarlijks ongeveer **€ 760.000,--**. Hieronder is dit toegelicht.

Werklastgevolgen
Uit cijfers over de jaren 2016 en 2017 volgt dat er jaarlijks ongeveer 700 EAB's worden uitgevaardigd. Het Wetsvoorstel heeft tot gevolg dat elk kabinet rechter-commissaris zal worden geconfronteerd met het EAB. De rechter-commissaris moet per geval het dossier lezen en vervolgens op grond van het wettelijk kader beslissen tot het al dan niet uitvaardigen van het EAB. Omdat het dossier in de praktijk

beperkt van omvang zal zijn, zal ook de voor de toetsing benodigde tijd beperkt zijn. De Raad verwacht dat het enkele beschikken op de vordering van de officier van justitie tot het uitvaardigen van een EAB past binnen de reguliere werkzaamheden van de rechter-commissaris.

Naast deze toetsing verschuiven met het Wetsvoorstel ook andere werkzaamheden die samenhangen met het uitvaardigen van een EAB naar (het kabinet van) de rechter-commissaris. Zo zal de rechter-commissaris fungeren als contactpersoon voor het vervolgtraject en als formeel aanspreekpunt voor de feitelijke overdracht van de opgeëiste persoon. Andere werkzaamheden die verschuiven naar de rechter-commissaris zijn bijvoorbeeld het regelen van die overdracht van de opgeëiste persoon en de tijdelijke terbeschikkingstelling van gedetineerden. Deze werkzaamheden nemen per saldo een aanzienlijke hoeveelheid tijd in beslag.

In de praktijk leidt ongeveer 35% van de uitgevaardigde EAB's daadwerkelijk tot de aanhouding van de betrokkene. De Raad neemt daarom als uitgangspunt dat de rechter-commissaris bij jaarlijks 245 EAB's extra werkzaamheden zal moeten verrichten. Uit informatie van het openbaar ministerie volgt dat per geval één tot enkele werkdagen besteed worden aan deze extra werkzaamheden. De Raad gaat op basis hiervan bij de inschatting van de werklastgevolgen van het Wetsvoorstel uit van gemiddeld twee werkdagen per EAB waarin een aanhouding heeft plaatsgevonden en waarin extra werkzaamheden moeten worden verricht.

Opleiding
De kabinetten rechter-commissaris krijgen er een nieuwe specialistische taak bij. Om deze goed te kunnen uitoefenen, is opleiding nodig. Alle rechters-commissarissen zullen bevoegd zijn tot het uitvaardigen van een EAB. Daarom zal deze opleiding door (medewerkers van) elk kabinet rechter-commissaris moeten worden gevolgd. Dat betekent dat mogelijk aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden voor opleiding. De Raad komt in een later stadium terug op deze kosten.

ICT
Het uitvaardigen van een EAB betekent een nieuwe werkstroom in het kabinet rechter-commissaris. Dat betekent mogelijk dat (IT-)systemen aangepast moeten worden hetgeen mogelijk met aanzienlijke kosten gepaard gaat. De Raad komt in een later stadium terug op de hoogte van deze kosten.

Huisvesting
De uitbreiding van de kabinetten rechter-commissaris als gevolg van het Wetsvoorstel leidt mogelijk tot investeringen ten behoeve van de huisvesting. De werkplek van een rechter-commissaris is immers een andere dan de werkplek van een 'gewone' rechter, vanwege bijvoorbeeld de beveiligde zone en de wachtruimtes. Van de werkplekken van de rechter-commissaris zullen er binnen de gerechten meer moeten worden gecreëerd. De Raad komt terug op eventuele kosten vanwege de huisvesting.

Totale werklastconsequenties		
	2019	structureel
Kosten RC	€ 759.365	€ 759.365
Opleiding RC	PM	€ -
IT	PM	€ -
Huisvesting	PM	€ -
Totale effect wetsvoorstel	€ 759.365	€ 759.365

Afsluitend
Dit betreft een inschatting die op zeer korte termijn en naar huidige inzichten is gemaakt en die op onderdelen niet volledig is. Daarbij is op dit moment niet (volledig) duidelijk hoe exact invulling gegeven zal worden aan het Wetsvoorstel, welke werkzaamheden concreet moeten worden uitgevoerd door de rechter-commissaris en welke werkzaamheden het openbaar ministerie zal blijven uitvoeren. De Raad behoudt zich dan ook het recht voor om op de hiervoor ingeschatte financiële gevolgen terug te komen en deze aan te vullen.

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 en de in de bijlage bij dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

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

Hoogachtend,

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel I, Onderdeel A

- De Raad mist in het voorgestelde artikel 1, onder f, Overleveringswet in de opsomming van wetsartikelen artikel 56, eerste lid, van die wet.

- De Raad beveelt aan om de opsomming in Artikel 1, Onderdeel A als volgt te specificeren: *"44, 45, 45a, eerste lid, 45b, 46, eerste lid, 47, 48a, 55, 56, eerste lid, 57 en 58."*

- De Raad beveelt aan in artikel 1, onder f, Overleveringswet telkens op te nemen *"rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken"* (zonder komma na rechter-commissaris).

Artikel 1, Onderdelen C en D

- In artikel 46, tweede lid, Overleveringswet zou de officier van justitie niet vervangen moeten worden door de rechter-commissaris. De Raad beveelt in plaats daarvan de volgende redactie van dit artikellid aan:

  "Een signalering als bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, draagt de rechter-commissaris door tussenkomst van de officier van justitie op aan een of meerdere landelijke eenheden van de politie, onder overlegging van een gewaarmerkt afschrift van het door de rechter-commissaris afgegeven Europees aanhoudingsbevel."

  De Raad beveelt in het verlengde hiervan aan in de Memorie van Toelichting de volgende zinsnede te verbeteren en te verduidelijken: *"Voor de feitelijke uitvaardiging kan geschieden met toepassing van artikel 46 van de Overleveringswet"*(p. 3 MvT).

- De Raad beveelt aan om de opsomming in Artikel 1, Onderdeel C als volgt te specificeren: *"45, 45a, eerste lid, 46, eerste lid, 47, 48a, 55, 56, eerste lid, 57 en 58."* Artikel 56, tweede lid, Overleveringswet (en de kosten daarvan als bedoeld in het derde lid van dat artikel) vallen daarbuiten.