

Vergaderjaar 2019–2020

35 535

Herimplementatie van 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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 mei 2020 en het nader rapport d.d. 13 juli 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 maart 2019, nr. 2019000453, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2019, nr. W16.19.0059/II, bied ik U hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 maart 2019, no. 2019000453, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende herimplementatie van 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de Overleveringswet. De wijzigingen houden onder meer verband met een reeks arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie). Het voorstel voorziet daarnaast, naar aanleiding van de inmiddels in de praktijk opgedane ervaring met overlevering, in een aantal andere wijzigingen van de Overleveringswet en de Uitleveringswet.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet en wijst in dat verband op enkele arresten van het Hof van Justitie. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen in het navolgende in. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet aan te vullen met een naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF (ECLI:EU:C:2020:191) noodzakelijke wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbepalende en voorwaardelijke sancties. Voorts zijn enkele redactionele wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting doorgevoerd.

1. Achterwege laten van aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet

Het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: het kaderbesluit)² is in 2004 geïmplementeerd in de Overleveringswet.³ Inmiddels heeft het Hof van Justitie verschillende arresten gewezen waarin uitleg is gegeven aan de verplichtingen van het kaderbesluit voor de lidstaten. De Overleveringswet bleek in een aantal gevallen niet in lijn met deze uitleg van het Hof van Justitie. In het wetsvoorstel is voornamelijk beoogd de oorspronkelijke implementatie van de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met deze jurisprudentie van het Hof van Justitie. Door de regering wordt het voorstel dan ook beschouwd als een herimplementatie.

De Afdeling wijst in dit verband op de arresten Poplawski⁴ en Wolzenburg⁵ van het Hof van Justitie. Deze arresten zien op de verhouding tussen artikel 6 van de Overleveringswet en artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In het voorstel zijn echter geen wijzigingen van artikel 6 van de Overleveringswet opgenomen.

Artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit bepaalt dat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van een gezochte persoon kan worden geweigerd indien dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbepaling strekkende maatregel. Het moet dan gaan om een persoon die verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat. De uitvoerende staat is dan gehouden zich ertoe te verbinden die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen.

Artikel 6 van de Overleveringswet bepaalt dat de overlevering van een Nederlander niet wordt toegestaan indien deze is gevraagd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een hem bij onherroepelijk vonnis opgelegde vrijheidsstraf (tweede lid). Bij een dergelijke weigering stelt de officier van justitie de uitvaardigende justitiële autoriteit in kennis van de bereidheid om de tenuitvoerlegging van het vonnis over te nemen (derde

² Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen lidstaten, PbEU 2002, L 190. Dit kaderbesluit is gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, PbEU 2009, L 81.

³ Stb. 2004, 195.

⁴ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503.

⁵ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616.

lid). Het voorgaande is onder een tweetal voorwaarden eveneens van toepassing op een vreemdeling met «een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd» (vijfde lid).⁶

a. *Facultatieve weigeringsgrond en verbintenis tot overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf bij weigering overlevering*

Uit het arrest Poplawski volgt dat artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit zich verzet tegen de wijze waarop die bepaling in artikel 6 van de Overleveringswet is geïmplementeerd. Artikel 6, tweede lid, van de Overleveringswet is niet geformuleerd als een facultatieve weigeringsgrond, maar als een imperatieve weigeringsgrond. Bovendien is de bereidheid tot overname van de tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Overleveringswet niet een garantie tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit.⁷

De memorie van toelichting vermeldt dat artikel 6 van de Overleveringswet nu niet gewijzigd wordt «in verband met nog lopende zaken bij het Hof».⁸ In de toelichting wordt niet aangegeven om welke lopende zaken het gaat en wordt evenmin ingegaan op de in deze zaken te beantwoorden rechtsvragen.

Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid van artikel 6 van de Overleveringswet met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, adviseert de Afdeling hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. *Gelijkstelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen*

Ook in het arrest Wolzenburg is uitleg gegeven aan artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit. In dit arrest is bepaald dat de uitvoerende lidstaat bij het toepassen van de facultatieve grond tot weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel in het geval van een burger van de Unie, geen aanvullende administratieve eisen mag stellen naast een vereiste met betrekking tot de duur van het verblijf in die staat. Het Hof van Justitie noemt als voorbeeld van een dergelijke administratieve eis het beschikken over «een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd».⁹ In artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt deze administratieve eis gesteld en is daarmee als zodanig in strijd met jurisprudentie van het Hof van Justitie.

In de memorie van toelichting is onder «Overzicht van de belangrijkste wijzigingen» opgenomen dat lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zullen worden gelijkgesteld zonder nadere administratieve eisen. Artikel 6, vijfde lid, van de Overleveringswet wordt in het wetsvoorstel zelf echter niet gewijzigd. Gezien de doelstelling van dit wetsvoorstel en de bestaande strijdigheid adviseert de Afdeling nader toe te lichten waarom geen wijziging van dit onderdeel van artikel 6 van de Overleveringswet wordt voorgesteld. Daarbij dient de tekst van de toelichting in overeenstemming te worden gebracht met het voorstel.

⁶ Het gaat hier om een verblijfsrecht. Zie ook de memorie van toelichting onder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

⁷ HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503, punten 18–24.

⁸ Zie de memorie van toelichting onder «Consultatie».

⁹ HvJEG 6 oktober 2009, C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, punt 53.

1. Achterwege laten van aanpassing van artikel 6 van de Overleveringswet

Met de Afdeling is de regering van mening dat de tekst van de toelichting in overeenstemming dient te zijn met het voorstel van wet ten aanzien van artikel 6 van de Overleveringswet. De regering is echter, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, tot de conclusie gekomen dat een verdergaande herziening van artikel 6 van de Overleveringswet nodig is. Niet alleen de door de Afdeling in haar advies aangehaalde arresten van 6 oktober 2019 in de zaak C-123/08 Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616 en van 29 juni 2017 in de zaak C-579/15 Poplawski, ECLI:EU:C:2017:503, maar ook het na ontvangst van het advies van de Afdeling gewezen arrest van 25 juni 2019 in de vervolgzak Poplawski C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 geven daartoe alle aanleiding. Deze wijzigingen van artikel 6 van de Overleveringswet worden momenteel voorbereid en zullen in een nota van wijziging worden opgenomen. Gezien de reikwijdte en de strekking van de voorgenomen wijziging is de regering voornemens om hierover eerst de daarvoor in aanmerking komende organisaties te consulteren. Daarna zal deze nota van wijziging aan de Afdeling ter advisering worden voorgelegd.

2. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt. Voorts zijn nog enige andere redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet aan te vullen met een naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 maart 2020 in de zaak C-314/18 SF (ECLI:EU:C:2020:191) noodzakelijke wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. De wijziging houdt in dat het huidige vijfde lid van artikel 2:11 van die wet komt te vervallen. De in dit artikellid opgenomen bevoegdheid om de opgelegde straf aan te passen aan de straf die in Nederland voor het desbetreffende feit zou zijn opgelegd heeft, zo oordeelde het Hof van Justitie, geen grondslag in het Europees recht. Voor een meer uitvoerige toelichting verwijs ik naar de aangepaste memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.19.0059/II

- In het voorgestelde artikel 11, eerste lid, «een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden bestaat» vervangen door «zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan» in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, en anders nader toelichten dat niet wordt beoogd af te wijken van het criterium van het Hof van Justitie.
- In het voorgestelde artikel 11, vierde lid, na «worden uitgesloten, kan», «de rechtbank» invoegen.
- In het voorgestelde artikel 22, vierde lid, schrappen «onder opgave van redenen aan de uitvaardigende justitiële autoriteit».
- In het voorgestelde artikel 22, vijfde lid, schrappen «onder opgave van redenen aan de justitiële autoriteit».
- De voorgestelde invoeging «20 tot en met 24» in artikel 30 vervangen door «21 tot en met 25».
- In het voorgestelde artikel 31, tweede lid, «wordt toegestaan» in aansluiting op artikel 35, eerste lid aanhef, van de Uitleveringswet vervangen door «ontvankelijk en voor inwilliging vatbaar is».
- In het voorgestelde artikel 36, zesde lid, «54 en 57, eerste lid» vervangen door «61 en 64, eerste lid».
- In het voorlaatste tekstblok van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 in de memorie van toelichting «8c, onderdeel a» vervangen door «7, eerste en derde lid».