

35 393 Betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk

Nr. 32 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor
 Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2021

Hierbij informeren wij u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, nader over de implementatieverplichtingen die voortvloeien uit de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO) tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (VK). Dat het is gelukt om in een zeer korte tijd een akkoord van deze omvang te bereiken is een verdienste van de onderhandelaars, maar liever had het kabinet gezien dat het akkoord ruim voor het einde van de overgangperiode was bereikt. Dan was er meer tijd geweest voor alle belanghebbenden om zich op basis van het akkoord voor te bereiden en voor het goedkeuringsproces van het akkoord. Zoals reeds aangekondigd in de Memorie van toelichting bij de wijziging van de Verzamelwet Brexit¹ kunnen zich in het geval van een akkoord situaties voordoen waarin met grote spoed nationale wetgeving moet worden aangepast. Dit komt omdat de definitieve inhoud van het akkoord en de doorwerking daarvan in de nationale rechtsorde pas in een zeer laat stadium bekend is geworden en dat met het akkoord is gebleken dat de verdragsluitende partijen geen ruimte hebben gelaten voor noodzakelijke implementatie- en uitvoeringsmaatregelen. Zoals op 4 januari jl. aan uw Kamer gemeld², geeft het akkoord op het terrein van rechtshandhaving en justitiële samenwerking in strafzaken aanleiding voor Nederland om implementatiewetgeving aan te nemen om het nationaal recht in overeenstemming met het akkoord te brengen.

De HSO is een EU-verdrag dat in beginsel geen rechtstreekse werking heeft. Daarop is in het akkoord echter een belangrijke uitzondering gemaakt voor de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie. Dit betekent dat dit deel van het akkoord ook rechten en verplichtingen voor personen creëert en zij het akkoord voor de nationale rechter kunnen invoeren. De HSO creëert ook bevoegdheden voor de strafvorderlijke autoriteiten die direct kunnen worden toegepast, zodra de aanmelding van die autoriteiten bij de Commissie heeft plaatsgevonden. Die aanmeldingen moeten uiterlijk 15 januari 2021 worden gedaan. Niet alleen moeten er door de lidstaten autoriteiten worden aangewezen die de HSO uitvoeren en handhaven, ook moet het interne recht in overeenstemming met het verdrag worden gebracht. De procedures die moeten worden gevolgd om de bevoegdheden op grond van de HSO toe te passen worden in beginsel beheerst door het recht van de lidstaten. Om die reden moet aanpassing van de wetgeving plaatsvinden en bestaat er rechtsonzekerheid, zolang de wet niet is aangepast.

¹ Kamerstuk 35 595, nr. 3

² Kamerstuk 35 393, nr. 31

Hieronder wordt ingegaan op die onderdelen van de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie waaruit implementatieverplichtingen voor Nederland voortvloeien. Er wordt tevens ingegaan op de wijze waarop het kabinet beoogt deze wetswijzigingen spoedig tot stand te brengen en op de werkwijze in de tussenperiode.

Overlevering

De HSO voorziet in afspraken met betrekking tot de overlevering van verdachten en veroordeelden. Overlevering in de zin van de Overleveringswet is echter niet hetzelfde als overlevering in de zin van de HSO. De Overleveringswet implementeert het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel dat alleen tussen de lidstaten geldt. Door het aflopen van de overgangperiode kunnen er sinds 1 januari 2021 geen Europese aanhoudingsbevelen meer worden uitgevaardigd jegens personen die zich in het VK bevinden. Omgekeerd kan het VK dergelijke bevelen ook niet meer uitvaardigen jegens personen die zich in Nederland bevinden. Er moet daarom een voorziening worden getroffen om de begrippen uit de Overleveringswet overeenkomstig te kunnen toepassen. Deze voorziening moet met spoed worden getroffen gezien de rechtsonzekerheid die is ontstaan door de rechtstreekse werking van dit deel van de HSO, dat al sinds 1 januari 2021 voorlopig wordt toegepast.

Het is in dit geval niet mogelijk om een tijdelijke voorziening te treffen met behulp van artikel X van de Verzamelwet Brexit, daar artikel 2, lid 3, van de Grondwet voorschrijft dat regels met betrekking tot uitlevering³ bij wet moeten worden vastgesteld, zonder de mogelijkheid van delegatie naar een lager niveau van regelgeving. Om aan deze implementatieverplichting te voldoen wordt daarom een spoedwet voorbereid. Het streven is binnen enkele weken een voorstel van wet aan de ministerraad te kunnen voorleggen.

Zolang de wettelijke voorziening niet is getroffen, bestaat er geen alternatief voor overlevering tussen Nederland en het VK. Reden hiervoor is dat het uitleveringsverdrag van de Raad van Europa uit 1957 in de HSO expliciet buiten werking wordt gesteld in de relatie tussen de EU en het VK. In het nog wel van toepassing zijnde regelgevingskader is hiervoor evenmin een sluitende oplossing gevonden.

In de tussenliggende periode kan waar mogelijk toepassing worden gegeven aan de uitleveringsbepalingen bij andere verdragen van de Raad van Europa en verdragen van de Verenigde Naties, zoals bijvoorbeeld het VN-Drugsverdrag en het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad. Het OM zal voorts zo mogelijk op basis van de rechtstreekse werking van de HSO per geval het procesrisico bij uitvoering van de HSO afwegen tegen het veiligheidsrisico bij opschorting van de uitvoering. Vaststelling van de al dan niet rechtstreekse toepasselijkheid van de overleveringsbepalingen uit de HSO komt daarbij uiteindelijk de rechter toe.

³ Uit het advies van de Raad van State dat in 2002 is uitgebracht bij het voorstel voor de Overleveringswet moet worden afgeleid dat onder uitlevering in de zin van de Grondwet overlevering mede moet worden begrepen. (Kamerstuk 29 042, B)

Rechtshulp

Ten aanzien van rechtshulp is de nationale wetgeving niet volledig in lijn met de bepalingen in de HSO. Het gaat daarbij voornamelijk om het in de HSO expliciet uitgeschreven proportionaliteits- en noodzakelijkheidsbeginsel bij rechtshulp. Er wordt nog gezien of dit tot wetswijziging noopt. Indien het noodzakelijk wordt geacht tot wetwijziging over te gaan, kan deze wijziging worden opgenomen in de spoedwet ten behoeve van de overleveringsbepalingen. Het Europees onderzoeksbevel kan in de relatie met het VK niet langer worden toegepast. In de tussenliggende periode kan wel gebruik worden gemaakt van het rechtshulpverdrag van de Raad van Europa uit 1959, dat onverkort van toepassing blijft. Daarom wordt een eventuele voorziening met behulp van artikel X in dit geval niet noodzakelijk geacht.

Doorgifte justitiële gegevens

De HSO voorziet in de doorgifte van justitiële gegevens van en aan het VK, zowel periodiek als op verzoek. Voor de periodieke doorgifte van deze gegevens aan het VK – aan de orde als in Nederland veroordelingen worden uitgesproken tegen onderdanen van het VK – is sprake van een tegenstrijdigheid tussen de HSO en nationale wetgeving. De doorgifte van justitiële gegevens waarin de HSO voorziet stuit op het gesloten karakter van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens dat de desbetreffende verwerking niet toestaat. Om de discrepantie tussen de HSO en nationale wetgeving op te heffen, zal in de bovengenoemde spoedwet ten behoeve van de overleveringsbepalingen ook worden voorzien in de implementatie van de HSO op dit onderdeel. In de tussentijd zal de periodieke doorgifte van justitiële gegevens en de doorgifte op verzoek ten behoeve van de strafrechtspleging worden voortgezet voor zover mogelijk op basis van de HSO.

Daarnaast voorziet de HSO in de mogelijkheid tot doorgifte van justitiële gegevens van en aan het VK voor andere doelen van de strafrechtspleging, waaronder voor de VOG voor zover die is aangevraagd met het oog op het werken met kinderen. Op dit onderdeel is sprake van een leemte tussen de HSO en nationale wetgeving omdat die doorgifte volgens de HSO in overeenstemming dient te zijn met het nationaal recht en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens nog niet in die mogelijkheid voorziet.

Gelet op de belangen van het kind als zeer bijzondere omstandigheid zal ten behoeve van de doorgifte van justitiële gegevens voor het onderzoek met betrekking tot de afgifte van een VOG voor zover die is aangevraagd met het oog op het werken met kinderen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om met spoed een tijdelijke voorziening te treffen op grond van artikel X van de Verzamelwet Brexit. Dit strekt tot continuering van de situatie zoals die bestond voorafgaand aan het aflopen van de overgangsperiode op 31 december 2020. Er wordt naar gestreefd dat die tijdelijke regeling volgende maand in werking kan treden. De tijdelijke regeling betreft een ministeriële regeling die overeenkomstig artikel X wordt nagehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze tijdelijke regeling zal terugwerkende kracht worden verleend tot en met 1 januari jongstleden.

In de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van de tijdelijke regeling zal de doorgifte voor dit bijzondere doel reeds worden hervat. De werkwijze op grond van de tijdelijke regeling zal zo snel mogelijk in nationale regelgeving worden verankerd. De tijdelijke regeling komt te vervallen bij inwerkingtreding van voornoemde spoedwet ten behoeve van de overleveringsbepalingen, waarbij tevens zal worden voorzien in een duurzame grondslag voor de doorgifte van justitiële gegevens aan en van het VK voor het onderzoek met betrekking tot de afgifte van een VOG voor zover die is aangevraagd met het oog op het werken met kinderen.

PNR

Met betrekking tot de doorgifte van Passenger Name Record (PNR) gegevens door de Passagiersinformatie-eenheid aan het VK is de nationale wetgeving niet in lijn met de HSO. De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) bevat de regels voor doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen. Omdat de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK beheerst wordt door de HSO moet in de PNR-wet helder worden vastgelegd dat artikel 13 van de PNR-wet met betrekking tot de doorgifte aan derde landen niet van toepassing is op de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK.

Mede in verband met lopende zaken is het van belang op korte termijn de nationale wetgeving in lijn te brengen met de HSO om eventuele onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk weg te nemen, zodat de PNR-doorgifte aan het VK niet belemmerd wordt. Om dit op een zo kort mogelijke termijn te repareren zal een tijdelijke voorziening worden getroffen middels de voornoemde ministeriële regeling op basis van artikel X van de Verzamelwet Brexit. De uitwisseling zal in de tussentijd doorgang vinden op basis van de HSO, die op dit onderdeel voorgaat boven de nationaalrechtelijke bepalingen. De tijdelijke regeling komt te vervallen bij inwerkingtreding van voornoemde spoedwet ten behoeve van de overleveringsbepalingen waarbij wordt voorzien in een structurele wetswijziging.

Confiscatie/bevriezing

De HSO ziet op verzoeken tot confiscatie binnen en buiten het kader van het strafrecht. De HSO voorziet in de verplichting tot tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel door erkenning van het buitenlandse confiscatiebevel of omzetting daarvan in een nationale confiscatiebeslissing, waarbij de keuze aan de tenuitvoerleggende staat is. Daarbij gelden weigeringsgronden. Nader zal worden bekeken in hoeverre de HSO op dit punt aanleiding geeft tot aanvulling van de Nederlandse wetgeving. De justitiële samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van confiscatiebevelen zal in de tussentijd doorgang vinden op basis van de HSO.

Aan verzoeken buiten het kader van het strafrecht (*non-conviction based confiscation*) moet worden voldaan in de mate waarin dat door het nationale recht wordt toegestaan.

Met betrekking tot dergelijke verzoeken zal uitvoering worden gegeven in de mate waarin dat op dit moment ook gebeurt.

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

De minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker