

Artikel

Het Europees arrestatiebevel

Toch nog mogelijkheden voor een goede verdediging?

Mr. W.R. Jonk en mr. R. Malewicz*

1. Inleiding

Het Europees arrestatiebevel (EAB) is een veelgebruikt instrument bij Europese rechtshulp. Voor menig advocaat is rechtshulp in Europa een niet-alledaags onderdeel van de praktijk. Europese ontwikkelingen lijken daarbij soms ver weg. Maar voor steeds meer verdachten is het EAB een realiteit waartegen men zich, als het eenmaal is uitgevaardigd, maar moeizaam kan verweren. Niet in de laatste plaats nu door een aantal uitspraken van het Hof van Justitie voor de Europese Unie (HvJ EU) de rechtsbescherming van individuele verdachten onder druk is komen te staan. Voorkomen van straffeloosheid en wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen gaan bij het HvJ EU voor rechtsbescherming van de opgeëiste persoon, zo lijkt het.

In dit artikel bespreken we kort de overleveringsprocedure, de procedure die volgt als een EAB is uitgevaardigd. Daarna wordt aandacht besteed aan de invloed van het vertrouwensbeginsel en recente uitspraken van het HvJ EU op de individuele rechtsbescherming van de opgeëiste persoon in de overleveringsprocedure. We sluiten af met een aantal (alternatieve) mogelijkheden om een optimale verdediging te voeren. Daarbij komen we met een oproep om in een zeer vroeg stadium de verdediging te organiseren. Alleen dan kan onnodige schade voor de opgeëiste persoon worden voorkomen.

* Mr. W.R. Jonk is advocaat en partner bij Cleerdin & Hamer Advocaten. Mr. R. Malewicz is advocaat en partner bij Cleerdin & Hamer Advocaten.

2. Achtergrond

Op 12 mei 2004 werd de (destijds) nieuwe Overleveringswet (OLW) van kracht.¹ De daarop gebaseerde overleveringsprocedure verving de uitleveringsprocedure voor de lidstaten van de Europese Unie en bracht een aantal grote veranderingen met zich.² Alle overleveringszaken werden vanaf inwerkingtreding van de nieuwe wet ondergebracht bij een gespecialiseerde Internationale Rechtshulpkamer (IRK) van de rechtbank in Amsterdam.³ Verder was de minister van Justitie niet meer beslissingsbevoegd en kon tegen de beslissing van de rechtbank geen cassatie meer worden ingesteld. Doel van de nieuwe overleveringsprocedure was dat er veel sneller en efficiënter tot overlevering moest worden gekomen.⁴ In principe moet de procedure binnen zestig dagen worden afgerond, met de mogelijkheid de beslistermijn eenmalig met dertig dagen te verlengen.⁵ Inhoudelijk was de belangrijkste verandering het verdwijnen van een aantal weigeringsgronden en het verdwijnen van de toets van dubbele strafbaarheid voor een aantal delic-

1. *Stb.* 2004, 95.
2. De Overleveringswet betrof de Nederlandse implementatie van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002, L 190).
3. *Kamerstukken II* 2002/03, 29 042, nr. 3, p. 8. Doel was om eenheid in rechtspraak te bevorderen en om werklast te verminderen omdat zo werd voorkomen dat niet-gespecialiseerde rechters zich steeds opnieuw in de materie zouden moeten verdiepen. Zie ook V.H. Glerum, 'De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering' (diss. Amsterdam VU), Vrije Universiteit Amsterdam 2013, p. 58.
4. Glerum 2013, p. 115 e.v.
5. Art. 22 lid 1 jo. 22 lid 3 OLW. In 2018 was de gemiddelde duur van een overleveringsprocedure in Europa 45 dagen, zie p. 5 van: https://ec.europa.eu/info/publications/replies-questionnaire-quantitative-information-practical-operation-european-arrest-warrant_en.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uitgevaardigd	6 894	6 889	10 883	14 910	15 827	13 891	9 784	10 665	13 142	14 948	16 144	16 636	17 491
Ten uitvoer gelegde EAB's	836	1 223	2 221	3 078	4 431	4 293	3 153	3 652	3 467	5 535	5 304	5 812	6 317

ten. Die werd voor een lijst van 32 feiten voortaan aangenomen.

Het uitvaardigen van een EAB werd al snel een populair middel. Kijken we naar de cijfers van alle lidstaten gezamenlijk⁶ dan zien we een forse toename van het aantal EAB's. Ook het aantal overleveringszaken (ten uitvoer gelegde EAB's) nam fors toe, van ruim 800 zaken in het beginjaar 2004 tot ruim 6000 zaken in 2017.

In Nederland werden door de IRK van de rechtbank Amsterdam in 2019 ruim 800 zaken in behandeling genomen. Na een aantal jaren van stabilisatie rond de 600 zaken, is vanaf 2017 weer een stijgende lijn waar te nemen.⁷

3. De overleveringsprocedure in vogelvlucht

Indien een EU-lidstaat een strafrechtelijke vervolging tegen een in Nederland verblijvende persoon wil starten, of wil overgaan tot het executeren van een onherroepelijke straf, dan heeft deze lidstaat als uitvaardigende lidstaat twee opties: signalering van de opgeëiste persoon in het Schengen Informatie Systeem (SIS) en het uitvaardigen van een EAB. Zowel de signalering als een EAB zijn een grond om de opgeëiste persoon aan te houden. Wordt iemand aangehouden dan zal hij worden overgebracht (binnen drie dagen na aanhouding) naar Amsterdam alwaar een voorgeleiding volgt. Bij de rechter-commissaris in geval van een signalering, bij de officier van justitie in geval van een EAB (art. 15-21 OLW).

Is een signalering de basis voor de aanhouding dan geldt die als een voorlopige aanhouding en zal er een EAB moeten worden gestuurd binnen een termijn van twintig

dagen na voorgeleiding aan de rechter-commissaris, anders volgt invrijheidstelling van de opgeëiste persoon.

Is al een EAB door Nederland ontvangen dan is de officier van justitie bevoegd de inverzekeringstelling te bevelen tot aan de inhoudelijke behandeling door de IRK. De enige grond voor overleveringsdetentie is het vluchtgevaar. Indien de opgeëiste persoon niet vluchtgevaarlijk is, dan zal een schorsing van de detentie kunnen volgen, waarbij strenge voorwaarden kunnen worden opgelegd (inleveren reisdocumenten, borgsom, meldplicht).

Tijdens de voorgeleiding kan de opgeëiste persoon kiezen welke procedure hij wenst, de verkorte procedure of een volledige procedure bij de rechtbank. Bij een verkorte procedure vindt geen rechterlijke toets plaats. Na de voorgeleiding volgt dan geen inhoudelijke behandeling meer bij de IRK, maar stemt de opgeëiste persoon in met zijn overlevering. Hij verliest daarbij zijn recht op specialiteit, het recht waardoor men in de uitvaardigende lidstaat alleen vervolgd kan worden voor feiten waarvoor de overlevering toelaatbaar is verklaard. Het voordeel kan zijn dat men binnen tien dagen wordt overgebracht naar de uitvaardigende lidstaat.

Kiest men niet voor de verkorte procedure, dan zal de IRK beslissen over de overlevering (art. 22-32 OLW). De rechtbank beoordeelt daarbij of zogenaamde weigeringsgronden aan de orde zijn.⁸

Na de uitspraak van de IRK zal van rechtswege detentie volgen indien de overlevering toelaatbaar is verklaard, de eventuele schorsing van de overleveringsdetentie wordt opgeheven. In principe zal binnen tien dagen de feitelijke overlevering plaatsvinden, tenzij er sprake is van zeer bijzondere humanitaire omstandigheden of omdat Nederland zelf nog een belang heeft de opgeëiste persoon nog niet feitelijk over te leveren. Redenen om nog niet over te leveren kunnen zijn een strafrechtelijke vervolging in Nederland of een Nederlands strafvonnis

6. https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-nl.do
Dit zijn de cijfers van alle EU-lidstaten, de cijfers van 2015-2017 zijn compleet. In Nederland werden in 2018 (laatst gemeten jaar) 928 EAB's ontvangen. Het merendeel daarvan kwam uit Polen (307) en onze buurlanden België (239) en Duitsland (173), zie (ook voor veel meer kwantitatieve informatie over het EAB): https://ec.europa.eu/info/publications/replies-questionnaire-quantitative-information-practical-operation-european-arrest-warrant_en.

7. Jaarrapportage EAB 2019, Openbaar Ministerie (IRC) Amsterdam, (nog) niet gepubliceerd.

8. De weigeringsgronden zijn: dubbele strafbaarheid (art. 2 en 7 OLW), overlevering Nederlanders en 'gewortelden' (art. 6 OLW), (minimale?) strafbedreiging (art. 7 OLW), onschuldbewering (art. 26 OLW), ne bis in idem (art. 9 OLW), verjaring (art. 9 OLW), mensenrechtenschending (art. 11 OLW), verstek (art. 12 OLW) en territorialiteit (art. 13 OLW). Zeer uitvoerig over (de achtergronden van) de weigeringsgronden in het overleveringsrecht: V.H. Glerum, 'De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering' (diss. Amsterdam Vu), Vrije Universiteit Amsterdam 2013.

dat nog ten uitvoer gelegd moet worden (art. 33, 34, 35, 58 OLW).

4. Het vertrouwensbeginsel: vertrouwen als basis voor de internationale rechtshulp

Een probleem bij de internationale rechtshulp kan zijn dat gedurende de hele procedure er geen aandacht is voor de onderliggende feiten. Vooral als de in het EAB vermelde feiten niet kloppen kan dat voor de opgeëiste persoon zeer frustrerend zijn. Temeer omdat voor het uitvoeren van een EAB een nationaal aanhoudingsbevel een voorwaarde is en het EAB bij toelaatbaarheid dus gepaard gaat met detentie in den vreemde. Het gebrek aan aandacht voor de onderliggende feiten komt met name voort uit het vertrouwensbeginsel. Dat gaat uit van het vertrouwen dat lidstaten in elkaars standpunten, feiten en uitkomsten van rechtspleging hebben.⁹ Indien op standpunten en feiten kritiek wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld door het voeren van verweren in een overleveringsprocedure waarin wordt aangegeven dat de feiten of uitkomsten van rechtspleging niet juist zijn, dan stuiten die verweren bijna altijd op het vertrouwen dat rechters in de gegeven informatie hebben. Er wordt zelfs geen nader onderzoek naar gedaan.¹⁰

Dat vertrouwensbeginsel kan bij onjuiste informatie of een oneerlijke uitkomst van een strafproces wel een probleem vormen. Het komt regelmatig voor dat informatie van een uitvoerende lidstaat in een EAB niet juist is. Dat kan informatie zijn die rechtstreeks raakt aan een weigeringsgrond, een grond om de overlevering te weigeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan mededelingen over de aanwezigheid van een veroordeelde bij zijn strafproces terwijl die aanwezigheid feitelijk niet aan de orde was. Overleveringen in verstekzaken moeten worden geweigerd als niet de garantie kan worden gegeven dat de opgeëiste persoon alsnog het recht heeft om in aanwezigheid berecht te worden. Informatie over aanwezigheid kan zo cruciaal zijn voor de uitkomst van de overleveringsprocedure.

Maar ook de beschuldigingen kunnen op onjuiste feiten gebaseerd zijn, denk bijvoorbeeld aan het ten onrechte toerekenen van een telefoonnummer aan de opgeëiste persoon. En de uitvoerende lidstaat kan een EU-lidstaat betreffen waar de rechtstaat onder druk staat (denk aan Polen en Hongarije). Het EAB is dan de uitkomst van een strafrechtelijke procedure die tot een oneerlijke,

9. Van Elst/Van Sliedregt (red.) 2015, hfdst. 2, par. 3 e.v. (Borgers & De Graaf). Uitgebreid over dit beginsel T. Kraniotis, *Het vertrouwensbeginsel bij de interstatelijke samenwerking in strafzaken* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2016 en Van Elst/Van Sliedregt (red.) 2015.

10. Gesproken wordt wel van de *rule of non-inquiry*. Zie ook A.L. Smeulders, *In staat van uitlevering*, Antwerpen: Intersentia 2003, p. 460 e.v. en N. Keijzer, 'Goede trouw in het uitleveringsrecht', *DD* 2005, p. 500.

onjuiste, maar wel onherroepelijke veroordeling heeft geleid. Zeker in oudere zaken waarin na vele jaren alsnog een EAB wordt uitgevaardigd is het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om dat onrecht te herstellen als volledig wordt gevaren op het vertrouwensbeginsel.

5. Europese rechtspraak van het HvJ EU

Het vertrouwensbeginsel heeft dus een negatieve invloed op de mogelijkheden voor de opgeëiste persoon om goede rechtsbescherming te krijgen in zijn overleveringsprocedure.

Een aantal uitspraken van het HvJ EU hebben die rechtsbescherming van de opgeëiste persoon nog verder onder druk gezet. Veelal was daarbij de gedachte dat straffeloosheid moest worden voorkomen waarbij werd vastgehouden aan het grondbeginsel van wederzijdse erkenning.¹¹

Een korte beschouwing van de belangrijkste uitspraken.

Toch overleveren bij verstekvonnissen

Artikel 12 OLW bepaalt dat overlevering ter executie van een onherroepelijk vonnis niet toelaatbaar is indien het vonnis bij verstek is gewezen en niet aan de uitzonderingen van artikel 12 OLW is voldaan.¹² Deze weigeringsgrond is bij de implementatie van het kader-

11. Overigens zijn er ook uitspraken die wel iets hebben bijgedragen aan bescherming voor de opgeëiste persoon. Met name als het gaat om zeer slechte detentieomstandigheden waardoor sprake is van dreigende schending van mensenrechten (artikel 11 OLW). Zie de arresten van het HvJ EU van 5 april 2016 in de zaken C-404/15 (*Aranyosi*) en C-659/15 PPU (*Caldararu*), ECLI:EU:C:2016:198. Zie ook de zaken van 25 juli 2018, C-220/18 PPU ML, ECLI:EU:C:2018: 589 en C-216/18 PPU LM, ECLI:EU:C:2018:586, waarin het HvJ EU vanwege de Poolse rechtsstaatproblematiek moest oordelen over de voorwaarden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel wegens het gevaar van een schending van het grondrecht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk gerecht zoals dit voortvloeit uit artikel 6 EVRM en het corresponderende artikel 47 tweede alinea EU-Handvest. Punt van kritiek is hierbij wel dat de opgeëiste persoon steeds moet aantonen dat in er zijn concrete situatie ook sprake zal zijn van een schending (en dit is niet altijd mogelijk omdat nog niet duidelijk is waar detentie precies zal moeten worden ondergaan of hoe rechters in een nog te voeren procedure zullen oordelen). Ook kunnen uitvoerende autoriteiten vrij gemakkelijk met 'papiergaranties' voorkomen dat de overlevering wordt geweigerd terwijl op die garanties na overlevering geen enkele controle meer kan plaatsvinden, laat staan dat aan de niet-naleving van die garanties gevolgen zijn verbonden. Inmiddels liggen overleveringen aan Polen tijdelijk stil vanwege de problemen met de rechtsstaat daar, met name de gebrekkige onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook daarover zijn inmiddels prejudiciële vragen gesteld die nog niet zijn beantwoord. Zie uitvoerig over deze problematiek en de prejudiciële vragen de uitspraken van de Rb. Amsterdam 31 juli 2020 ECLI:NL:RBAMS:2020:3776 en 3 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4328.

12. Denk daarbij aan situaties waarbij op juiste wijze in persoon is betekend, de veroordeelde wel op de hoogte was en een gemachtigd advocaat had of dat hij op de hoogte was en heeft aangegeven geen verzet te willen aantekenen, dan wel dat heeft verzuimd te doen. Zie art 12 sub a-d OLW.

besluit als dwingende weigeringsgrond in de Nederlandse Overleveringswet opgenomen.

Dat dwingende karakter is niet af te leiden uit het kaderbesluit. In artikel 4bis is de veroordeling bij verstek als facultatieve weigeringsgrond opgenomen. Het HvJ EU heeft daarover in het arrest Dworzecki aangegeven dat de uitvoerende autoriteit, ook al is sprake van verstekproblematiek, rekening mag houden met andere omstandigheden aan de hand waarvan zij zich ervan kan vergewissen dat de overlevering van de betrokkene niet tot schending van zijn verdedigingsrechten zal leiden. Omstandigheden die tot die conclusie kunnen leiden zijn bijvoorbeeld de handelwijze van de betrokkene, zoals een gebrek aan zorgvuldigheid van de opgeëiste persoon bij de betekening van de aan hem gerichte informatie. In het arrest Zdiaszek werd dit nog eens door het hof bevestigd. Het HvJ EU bepaalde daarmee dat het dwingend karakter van de weigeringsgrond ‘veroordeling bij verstek’ kwam te vervallen.¹³ In de zaak *Ardic* werd vervolgens nog door het HvJ EU bepaald dat de weigeringsgrond niet van toepassing was in procedures waarin bij verstek tot herroeping van een beslissing tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf was gekomen.¹⁴

Geen aanpassing buitenlandse straf meer

Nederlanders (en daarmee gelijk te stellen verdachten) kunnen alleen worden overgeleverd als door de uitvaardigende lidstaat de garantie wordt gegeven dat ze na veroordeling weer terug mogen keren naar Nederland om daar hun eventueel opgelegde straf uit te zitten. Bij die terugkeergarantie hoorde ook het recht om de straf naar Nederlandse maatstaven aan te passen via de WETS.¹⁵

Vóór 11 maart 2020 was die mogelijkheid een goede verzekering om bij uit de bocht vliegende buitenlandse vonnissen in Nederland de schade nog enigszins te kunnen herstellen door via de WETS-procedure in aanmerking te komen voor een aanpassing van de in het buitenland opgelegde straf. De feiten in de buitenlandse procedure kwamen ook daar, vanwege het beginsel van wederzijdse erkenning, niet meer aan de orde, maar wel de hoogte van de opgelegde straf.

Artikel 2:11 van de WETS regelt namelijk dat het gerechtshof in Arnhem in dat geval de buitenlandse straf naar Nederlandse maatstaven kan aanpassen. Dat is geen verplichting, maar het geeft in zaken met hele hoge straffen de rechter in Arnhem wel de mogelijkheid de

straffen te verlagen. Dat kan soms wel jaren gevangenisstraf schelen.

Maar op 11 maart 2020 besliste het HvJ EU in de zaak C-314/18 dat de Nederlandse regeling om de straf aan te passen niet meer mag worden toegepast.¹⁶ Het hof heeft in zijn uitspraak bepaald dat die aanpassing van de straf naar Nederlandse maatstaven niet meer mag omdat rechters in andere landen erop moeten kunnen vertrouwen dat de straf zoals die is opgelegd na terugkeer naar Nederland ook zo goed mogelijk ten uitvoer wordt gelegd. Dus zonder verlaging van de straf omdat Nederland anders tegen die strafbare feiten aankijkt. Volgens de Europese rechter heeft Nederland toen het de WETS-regeling invoerde niet goed gelet op de Europese regels over het aanpassen van de straf. En van die Europese regels mag niet worden afgeweken. Ook die uitspraak is een gevolg van het beginsel van wederzijdse erkenning.

De uitspraken van het Europese Hof hebben rechtstreekse werking. Dat betekent dat landen en burgers van de Europese Unie er direct en rechtstreeks een beroep op kunnen doen. Dat maakt dat deze uitspraak een enorme invloed zal hebben op de praktijk van de Nederlandse WETS-procedures.

De Nederlandse wetgeving (de WETS) zal naar aanleiding van deze uitspraak moeten worden veranderd. De mogelijkheid om de straf aan te passen zal uit de WETS worden gehaald.

Geen weigering overlevering bij executie-EAB indien de tenuitvoerlegging in Nederland niet kan worden overgenomen.

In de zaken *Poplawski I* en *II*¹⁷ stond de vraag centraal of de regeling van artikel 6 leden 2, 3 en 5 Overleveringswet tot ongewenste straffeloosheid zou leiden. Daarin werd bepaald dat de overlevering van een met een Nederlander gelijk te stellen vreemdeling ter tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf moest worden geweigerd.¹⁸ Het probleem met deze regeling in de Overleveringswet was een weigering van de overlevering zonder dat gegarandeerd werd dat Nederland in dat geval de tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf daadwerkelijk overnam.

Het kaderbesluit stelde in artikel 4, punt 6, juist als voorwaarde dat de strafexecutie werd overgenomen. Bovendien was de weigering van de overlevering van de gelijkgestelde vreemdeling een facultatieve weigering. Toepassing van de Nederlandse regeling kon tot straffeloosheid van de gelijkgestelde vreemdeling leiden indien Nederland de strafexecutie niet kon overnemen. Uit de

13. Zie de arresten HvJ EU 24 mei 2016, C-108/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:346 (*Dworzecki*); HvJEU 10 augustus 2017, C-270/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:628 (*Tupikas*); HvJ EU 10 augustus 2017, C-271/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:629 (*Zdiazsek*).

14. Alleen bij herroeping wegens niet-naleving van de opschortingsvoorwaarden en voor zover een dergelijke herroeping geen gevolgen heeft voor de beslissing over de schuld of over de straf die aan het uitvaardigde Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, zie HvJ EU 22 december 2017, C-571/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:1026 (*Ardic*).

15. Wet Wederzijdse Erkenning Tenuitvoerlegging Strafvonnissen, met name art. 2:11 WETS.

16. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224337&pagelIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1655112>.

17. HvJ EU 29 juni 2017 C-579/15 (*Poplawski I*) en HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17 (*Poplawski II*).

18. Die gelijkstelling van lang verblijvende vreemdelingen met eigen onderdanen zonder nadere administratieve eisen (artikel 6 Overleveringswet) was het gevolg van het arrest HvJ EU van 6 oktober 2009 in de zaak C-123/08 *Wolzenburg*, ECLI:EU:C:2009:616.

arresten Poplawski I en II volgde dat de Nederlandse regeling inderdaad in strijd is met artikel 4, punt 6, Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Mede naar aanleiding van dit arrest bereidt het Ministerie van Justitie en Veiligheid nu een 'herimplementatie' van Kaderbesluit 2002/584/JBZ voor.¹⁹ De strekking van de nieuwe regeling zal zijn dat indien de overname van de tenuitvoerlegging niet wordt gegarandeerd, overlevering van de gelijkgestelde vreemdeling dan toch toelaatbaar zal zijn.²⁰

Voortduren detentie bij schending termijnen Overleveringswet

Voor opgeëiste personen die vanwege hun overleveringsprocedure in detentie verbleven gold dat die detentie van rechtswege werd geschorst indien de rechtbank niet binnen negentig dagen na de in artikel 21 OLW bedoelde 'aanhouding'²¹ uitspraak deed (zie art. 22 lid 4 OLW). Het kaderbesluit kende een soortgelijke, maar niet dwingende bepaling artikel 17 KEAB.²² Het HvJ EU verklaarde uiteindelijk voor recht dat de opgeëiste persoon niet in vrijheid hoefde te worden gesteld indien het vluchtgevaar niet kan worden ondervangen.²³

Concluderend kan worden gesteld dat het voor de opgeëiste persoon in overleveringszaken lastiger is geworden om zich te weren tegen zijn overlevering. Het vinden van praktische en effectieve rechtsbescherming is moeilijker geworden. Het is daarom zinvol te kijken of alternatieven voor betere rechtsbescherming voorhanden zijn, zowel binnen als buiten de overleveringsprocedure.

6. Alternatieven

In de overleveringsprocedure

Het voorgaande maakt duidelijk dat de Overleveringswet maar beperkt de mogelijkheid biedt verweer te voeren en dat de buitenlandse uitspraak na overlevering steeds meer geheel moet worden overgenomen. Het is daarom zaak al tijdens de overleveringsprocedure de verdediging in de uitvaardigende lidstaat op te tuigen en waar mogelijk alternatieven te bieden voor overlevering.

19. V.H. Glerum en C. Klomp, 'Reflecties van de Internationale Rechtshulpkamer (2)', *Trema* 2019-9. Zie voor meer achtergronden over die herimplementatie en de voorgestelde wijzigingen van de Overleveringswet: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/20/tk-wetsvoorstel-herimplementatie-kaderbesluit>; en <https://www.rijksverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/20/tk-mvt-wetsvoorstel-herimplementatie-kaderbesluit-eab>.
20. Zie voor toepassing van beide HvJ EU-arresten: Rb. Amsterdam 21 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:614.
21. Bij uitzondering kan de termijn ook later gaan lopen ex art. 22 lid 2 OLW.
22. HvJ EU 16 juli 2015, C-237/15 PPU, ECLI:EU:C:2015:474 (*Francis Lanigan*), ro. 50.
23. HvJ EU van 12 februari 2019, C 492/18 PPU, ECLI:EU:C:2019:108 (7C). Het HvJ EU gaf uitleg naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Amsterdam over de uitleg van art. 22 lid 4 OLW. Rb. Amsterdam 27 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5389. Zie voor een kaderbesluit-conforme interpretatie (en bondige samenvatting) de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam in deze procedure van 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:729.

Voor zover de opgeëiste persoon bereid is om al in het stadium van de procedure in Nederland een verklaring af te leggen in de buitenlandse strafzaak, biedt artikel 53 Overleveringswet een mogelijkheid. Dat artikel bepaalt dat aan een verzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit om een opgeëiste persoon die op grond van een EAB is aangehouden, voorafgaand aan diens overlevering te horen zoveel mogelijk gevolg wordt gegeven door de uitvoerende lidstaat.

Het is dus zaak de uitvaardigende lidstaat zover te krijgen dat die een verzoek doet aan zijn Nederlandse collega's om de opgeëiste persoon te horen. Meestal gaat dat het beste via een advocaat in de uitvaardigende lidstaat. Het organiseren van de verdediging in de uitvaardigende lidstaat is dus ook al tijdens de procedure in Nederland van belang. Zeker als de opgeëiste persoon informatie heeft die de uitvaardigende lidstaat tot intrekking van het EAB kan brengen.

De hiervoor genoemde optie betreft een verhoor in Nederland op grond van een rogatoire commissie. Andere vormen van rechtshulp zijn dan dus nodig. Artikel 54 Overleveringswet biedt echter ook de mogelijkheid om dat in de uitvaardigende lidstaat te doen. Het gaat dan om een tijdelijke terbeschikkingstelling van de opgeëiste persoon door Nederland die wel gepaard gaat met detentie. Die procedure voldoet aan belangrijke doelstellingen van het kaderbesluit dat tot de Overleveringswet leidde, namelijk versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Bovendien is het voor de uitvaardigende lidstaat aantrekkelijk. Er is sprake van een snelle procedure die er vrijwel altijd toe leidt dat de buitenlandse opsporingsinstantie de opgeëiste persoon in detentie en onder de eigen jurisdictie kan horen. Ook hier is het uiteraard van belang dat in de uitvaardigende lidstaat de verdediging geregeld is.

Zelfs het feit dat bij deze variant sprake is van (tijdelijke) detentie zou de opgeëiste persoon niet moeten afschrikken. Het is van belang de uitvaardigende lidstaat te wijzen op de mogelijkheden om zonder het uitvaardigen van een EAB medewerking van de opgeëiste persoon te krijgen. Dikwijls zou een opgeëiste persoon ook gewoon uitgenodigd kunnen worden voor een verhoor, zonder direct een EAB uit te vaardigen. Ook het Openbaar Ministerie zou hierin een rol moeten spelen. Er zou gewezen moeten worden op andere mogelijkheden dan overlevering, zeker als een opgeëiste persoon in Nederland staat ingeschreven en dus in principe makkelijk te vinden is. Een eenmaal ingezet traject dat hoort bij het EAB is moeilijk meer te stoppen, terwijl veel opgeëiste personen best bereid zijn verhoord te worden, zelfs ter terechtzitting te verschijnen als dat gevraagd wordt. Het grootste probleem voor de opgeëiste persoon is vaak de voorlopige hechtenis die daaraan voorafgaat.

Vaak is het niet zozeer de procedure in het buitenland, maar zijn het de onwetendheid ten aanzien van de procedure in de uitvaardigende lidstaat, taalproblemen en de onzekerheid over de duur van de voorlopige hech-

tenis die de opgeëiste persoon in een zeer penibele situatie brengen. Vooral die problemen moeten ondervangen worden door het organiseren van de bijstand in de uitvaardigende lidstaat, het verkrijgen van betrouwbare informatie en het aanbieden van alternatieven voor het EAB.

Of buiten de overleveringsprocedure

Ook de Europese Unie heeft wel oog voor de verstrekende gevolgen van een EAB. Er zijn dan ook goede alternatieven te vinden in Europese regelingen die benut kunnen worden als alternatief voor het EAB. Die alternatieven worden echter weinig benut en dus is het zaak de autoriteiten te wijzen op die alternatieven, mogelijk zelfs als er nog geen sprake is van een EAB, maar wel enige kennis bestaat over een strafrechtelijke procedure in een andere EU-lidstaat. Een alternatief kan bijvoorbeeld de Europese toezichtsmaatregel (ETM) zijn, maar deze wordt weinig benut. Dat is op zich verbazingwekkend. De ETM, ook wel surveillancebevel genoemd, werd via een kaderbesluit in de EU-lidstaten geïmplementeerd in nationale regelingen.²⁴ Na de implementatie zou je mogen verwachten dat het middel veelvuldig zou worden ingezet. De kern van het kaderbesluit bestaat erin dat inwoners van een EU-lidstaat die in een andere lidstaat worden verdacht van een strafbaar feit naar hun thuisstaat kunnen worden overgebracht en daar aan bepaalde toezichtmaatregelen kunnen worden onderworpen. Deze toezichtmaatregelen zouden in de plaats komen van voorlopige hechtenis, wat uiteraard zeer in het belang van de verdachte is, maar dat niet alleen. Er worden met het kaderbesluit enkele met elkaar samenhangende doelen nagestreefd, waarbij in eerste instantie vooropstond dat de persoonlijke vrijheid en de onschuldpresumptie zouden worden versterkt. Overigens kan ook de Nederlandse rechter de voorlopige hechtenis schorsen en een ETM opleggen en daartoe een certificaat sturen aan een ander land (art. 5.7.16 Sv).

Ook het Europees Onderzoeksbevel (EOB)²⁵ kan een alternatief bieden voor de overlevering. De wetgever merkte dat zelfs expliciet op tijdens het wetgevingsproces ter modernisering van de internationale samenwerking in strafzaken: *‘In sommige rechtsstelsels in het bijvoorbeeld nodig om een verdachte een keer gehoord te hebben over een tegen hem ingestelde rechtsvervolging; soms onafhankelijk van de vraag of de strafvervolging wordt doorgezet. Het is voor een verdachte om evidente redenen buitengewoon ingrijpend om enkel omwille van een verhoor uitgeleverd te worden aan een andere staat.’*²⁶

In een EOB verzoekt de uitvaardigende autoriteit om bepaalde onderzoekshandelingen in de uitvoerende lidstaat uit te voeren. Zo kan een verhoor van een verdachte middels een EOB in Nederland plaatsvinden om vervolgens gebruikt te worden in de buitenlandse procedure. Het lijkt evident dat dit voor de opgeëiste persoon grote voordelen heeft, maar ook voor de uitvaardigende lidstaat kan het aantrekkelijk zijn. De uitvaardigende lidstaat moet er echter, gelet op de beperkte schaal waarop het EOB wordt ingezet, op gewezen worden.

7. Conclusie

Het gemak waarmee een uitgevaardigd EAB leidt tot een feitelijke overlevering maakt dat het voor sommige EU-lidstaten kennelijk makkelijker is om een EAB uit te vaardigen dan om een alternatief te gebruiken. Het is dus zaak als verdediging actief te zijn voordat de zitting bij de IRK plaatsvindt. Zelfs als er indicaties zijn dat er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek in een andere EU-lidstaat, kan het al zinvol zijn een raadsman in het betreffende land te benaderen. Als de overleveringstrein eenmaal gaat rijden is het heel moeilijk die nog te stoppen. Van een proactieve houding en het benaderen van de buitenlandse autoriteit, al dan niet via een raadsman in het betreffende land, valt meer te verwachten dan van de verweren bij de IRK.

24. Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (PbEU L 294), geïmplementeerd *Stb.* 2013, 250.

25. Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, geïmplementeerd *Stb.* 2017, 231.

26. *Kamerstukken II*, 34493, nr.3, p. 20.