

Vervolging voor andere feiten dan waarvoor werd overgeleverd: specialiteitsbescherming na vertrek uit de uitvaardigende lidstaat?

Prof.dr. J.W. Ouwerkerk

Hof van Justitie van de Europese Unie 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:749 (XC)

Inleiding

De verdachte of veroordeelde die op grond van een Europees aanhoudingsbevel (hierna: EAB) wordt overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat mag daar enkel worden vervolgd, berecht of van zijn vrijheid beroofd voor de feiten waarvoor hij werd overgeleverd. Dit uitgangspunt staat bekend als het *specialiteitsbeginsel*. Dientengevolge is het de uitvaardigende lidstaat in beginsel niet toegestaan om jegens de overgeleverde persoon strafvorderlijk op te treden in verband met *andere feiten* dan waarvoor overlevering plaatsvond, of het nu gaat om het instellen van een vervolging, het tenuitvoerleggen van een gevangenisstraf of het uitleveren of overleveren aan een andere (lid)staat. Het specialiteitsbeginsel geldt logischerwijze¹ enkel voor feiten die vóór de overlevering werden begaan.

Deze annotatie bespreekt een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie of kortweg Hof) over dit specialiteitsbeginsel. Alvorens die uitspraak te beschrijven en te bespreken, volgt echter allereerst enige achtergrondinformatie over het beginsel van specialiteit.

Het beginsel van specialiteit: ratio en toepasselijk wettelijk kader

De ratio van het specialiteitsbeginsel in het overleveringsrecht is tweeledig.² Ten eerste beschermt de regel van specialiteit de soevereiniteit van de uitvoerende lidstaat, dat wil zeggen de lidstaat die tot overlevering is overgegaan. Die lidstaat heeft zich enkel uitgelaten over de toelaatbaarheid van overlevering in verband met de feiten die in het EAB werden vermeld. Over andere feiten in verband waarmee de uitvaardigende lidstaat ook strafvorderlijk wenst op te treden heeft de uitvoerende lidstaat zich niet kunnen uitlaten, terwijl zij overlevering voor die feiten wellicht had moeten of mogen weigeren of enkel onder bepaalde garanties zou hebben toegestaan. Zou nu de uitvaardigende lidstaat na overlevering toch zonder enige beperking strafvorderlijk kunnen optreden in verband met die andere feiten, dan zou daardoor, in de woorden van Glerum, 'het systeem van weigeringsgronden en garanties worden ondergraven' en zodoende de soevereiniteit van de uitvoerende lidstaat worden aangetast.³ Het beginsel van specialiteit beschermt ten tweede de opgeëiste persoon in het overleveringsrecht,

1 Vgl. V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel*

van wederzijdse erkenning (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 640.

2 Vgl. HvJ EU 1 december 2008, C-388/08 PPU,

ECLI:EU:C:2008:669 (*Leymann en Pustovarov*), par. 44.

3 Glerum 2013, p. 671.

nu die daaraan het recht ontleent om enkel voor de feiten waarvoor hij werd overgeleverd te worden vervolgd, be-recht of anderszins van zijn vrijheid beroofd.⁴

Het specialiteitsbeginsel werd ontwikkeld in de context van het uitleveringsrecht,⁵ maar heeft dus ook zijn weg ge-vonden naar het EU-specifieke overleveringsrecht, waarin met behulp van Europese aanhoudingsbevelen doorgaans een snelle overdracht van verdachten en veroordeelden wordt bewerkstelligd.⁶ De regels daaromtrent zijn neer-gelegd in Kaderbesluit 2002/584 (hierna: KB EAB of het Kaderbesluit)⁷ en het specialiteitsbeginsel is neergelegd in de artikelen 27 en 28 daarvan. In de hier te bespreken zaak gaat het om een situatie zoals bedoeld in artikel 27 KB EAB nu Duitsland jegens XC, kort na zijn overleve-ring door Italië, een nieuwe strafvervolgning had ingesteld wegens feiten waarvoor hij niet was overgeleverd en die reeds daarvoor (meer dan tien jaar eerder) zouden hebben plaatsgevonden.⁸ Lezing van artikel 27 leert direct dat de beschermende werking van het specialiteitsbeginsel niet absoluut is, maar dat daarop verscheidene uitzonderingen gelden (vgl. art. 27 lid 3 sub a t/m d KB EAB) alsook dat de werking van het specialiteitsbeginsel kan worden door-broken door de opgeëiste persoon zelf of door de lidstaat die hem heeft overgeleverd. Immers, de opgeëiste persoon kan voorafgaande of na zijn overlevering vrijwillig afzien van bescherming van het specialiteitsbeginsel (art. 27 lid 3 sub e en f KB EAB) en de uitvoerende lidstaat kan besluiten toestemming te verlenen voor strafvorderlijk optreden in verband met andere, vóór overlevering begane feiten (art. 27 lid 3 sub g KB EAB).

Het is de toestemming van de uitvoerende lidstaat waar het in deze zaak om draait. De strafbare feiten waarvoor Duitsland na overlevering door Italië strafvervolgning in-stelde, dateerden immers niet alleen van voor de overleve-ring door Italië, maar ook al van voor een eerdere overle-ving door Portugal. Van welke lidstaat/lidstaten was nu de toestemming vereist om deze nieuwe strafvervolgning in te stellen?

Feiten, procesverloop en uitspraak

Feiten en procesverloop

In 2016 wordt door de Duitse autoriteiten een Europees aanhoudingsbevel (EAB) uitgevaardigd teneinde de over-

levering te bewerkstelligen van verdachte XC die op dat moment in Portugal verblijft en ervan wordt verdacht dat hij in 2005 in Portugal een minderjarige seksueel heeft misbruikt. De Portugese autoriteiten stemmen erin toe XC voor dit feit over te dragen en dus wordt hij in juni 2017 overgeleverd aan Duitsland, alwaar hij wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf.

Dat de Duitse autoriteiten vervolgens van zijn aanwe-zigheid gebruik willen maken om tevens een nog open-staande gevangenisstraf uit 2011 (opgelegd wegens de handel in verdovende middelen) ten uitvoer te leggen, is alleszins invoelbaar. Duitsland kan daar vanwege het spe-cialiteitsbeginsel echter pas toe overgaan, als daar door de Portugese autoriteiten toestemming voor is verleend (XC heeft zelf immers geen afstand van het specialiteitsbegin-sel gedaan). Duitsland verzoekt de Portugese autoriteiten dan ook die toestemming te verlenen, maar een reactie daarop blijft uit. Na ommekomst van de gevangenisstraf voor seksueel misbruik wordt XC op 31 augustus 2018 in vrijheid gesteld, zij het onder de voorwaarde van inten-sief reclasseringstoezicht voor de duur van vijf jaren.⁹ De gevangenisstraf uit 2011 staat op dat moment dus nog altijd open.

Zo'n twee weken nadien reist XC af naar Nederland en vervolgens naar Italië. Daar wordt hij – het is dan krap een maand na zijn invrijheidsstelling – aangehouden op grond van een EAB dat door de Duitse autoriteiten is uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van de eerderge-noemde gevangenisstraf uit 2011. Enkele weken later is XC weer terug in Duitsland.

Dan besluit het Openbaar Ministerie (hierna: OM) XC ook nog te willen vervolgen voor twee andere feiten waar hij bij betrokken zou zijn geweest, namelijk verkrachting en afpersing – feiten die net als de misbruikzaak waarvoor hij in 2017 werd veroordeeld, in 2005 in Portugal zouden hebben plaatsgevonden.¹⁰ Ingevolge het specialiteitsbegin-sel acht Duitsland zich echter opnieuw afhankelijk van toestemming van de uitvoerende lidstaat, in dit geval Italië. De door Italië genomen beslissing tot overlevering zag immers enkel op de tenuitvoerlegging van het vonnis uit 2011. Als de Italiaanse rechter enkele maanden later inderdaad toestemming verleent om van het specialiteits-beginsel af te zien, wordt XC in 2019 voor verkrachting en afpersing vervolgd en veroordeeld.¹¹ Ten overstaan van het Bundesgerichtshof¹² betwist XC echter de geldigheid van

4 Glerum 2013, p. 671.

5 Zie bijv. art. 14 lid 1 Europees uitleveringsverdrag en art. 12 Uitleveringswet. Meer daarover in Dijkstra/Ouwerkerk & Verrest, in: *T&C Internatio-naal strafrecht*, Inl. opm. Uitleveringswet, aant. 2; art. 12 Uitleveringswet.

6 Zij het dat de bescherming in het overleverings-recht enigszins beperkter is dan de bescherming die in het uitleveringsrecht geldt. Voor deze bijdrage is dat verschil niet relevant, dus ik volsta met een verwijzing naar Glerum 2013, p. 656.

7 Kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *PbEU* 2002, L 190/1.

8 Zie voor de Nederlandse implementatie daarvan

art. 14 Overleveringswet. Overigens kunnen lidstaten blijkens art. 27 lid 1 KB EAB afstand van doen van handhaving van het specialiteits-beginsel, maar die kennisgevingen werken enkel wanneer de andere betrokken lidstaat eveneens een dergelijke kennisgeving heeft gedaan. In de hier besproken zaak is daarvan geen sprake.

9 De Duitstalige versie van de uitspraak spreekt van *Führungsaufsicht*, zoals geregeld in art. 68 e.v. Strafgesetzbuch (Duitse wetboek van straf-recht, zie www.gesetze-im-internet.de/stgb/). Zie: HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:749 (XC), par. 13. Dit type toezicht na de straf zou meestentijds in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling plaatshebben, zie H.J.M. Schönberger & C.H. de Kogel, *Wet-*

telijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland / Wales, Canada en Duitsland, Den Haag: WODC 2011, p. 31-32.

10 Dit leid ik af uit HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:749 (XC), par. 9 in combinatie met par. 19.

11 Dat Portugal korte tijd na dit veroordelend vonnis alsnog toestemming verleent voor het vonnis uit 2011 (waar Italië XC dus reeds voor overleverde) komt als mosterd na de maaltijd, HvJ EU 24 sep-tember 2020, C-195/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:749 (XC), par. 18.

12 Dat is de hoogste federale rechter in onder meer strafzaken.

deze strafprocedure en daarmee van het veroordelend vonnis. XC stelt dat de vervolging pas had kunnen plaatsvinden als (ook) de Portugese autoriteiten toestemming hadden verleend, omdat sinds zijn invrijheidsstelling in 2018 het specialiteitsbeginsel nog altijd onverkort zou gelden; hijzelf had immers bij overlevering vanuit Portugal naar Duitsland geen afstand gedaan van het specialiteitsbeginsel en de Portugese autoriteiten hebben nooit ingestemd met een vervolging voor andere feiten dan waar zij destijds voor overleverden, maar die wel reeds vóór die overlevering waren begaan.¹³ In deze stellingname van XC ligt de opvatting besloten dat een vrijwillig verlaten van het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat de tot dan geldende bescherming van het specialiteitsbeginsel *niet* doorbreekt. Of artikel 27 van Kaderbesluit 2002/584 inderdaad aldus moet worden uitgelegd, vormt in essentie dan ook de vraag waarop het Bundesgerichtshof een prejudiciële beslissing verzoekt van het Hof van Justitie (hierna: Hof).¹⁴

Uitspraak Hof van Justitie

Zoals te doen gebruikelijk in zijn rechtspraak betreffende het Europees aanhoudingsbevel, roept het Hof allereerst in herinnering dat het KB EAB de klassieke uitleveringsprocedure beoogde te vervangen door een ‘vereenvoudigde en efficiëntere’¹⁵ regeling voor overlevering die berust op een ‘hoge mate van vertrouwen’¹⁶ tussen de lidstaten en die uitgaat van ‘wederzijdse erkenning’.¹⁷ Onder verwijzing naar eerdere rechtspraak met betrekking tot de figuur van verderlevering (art. 28 KB EAB)¹⁸ onderstreept het Hof vervolgens dat regels die in het KB EAB zijn neergelegd en waarmee wordt afgeweken van het beginsel van wederzijdse erkenning niet zo kunnen worden uitgelegd dat zij het met het KB EAB nagestreefde doel (namelijk ‘vergemakkelijking en bespoediging’) uithollen.¹⁹

Volgens het Hof zou van een dergelijke uitholling echter wel sprake zijn wanneer in een situatie als de onderhavige zowel toestemming van de eerste uitvaardigende lidstaat (Portugal) als van de tweede uitvaardigende lidstaat (Italië) zou moeten worden verkregen alvorens vervolging te kunnen instellen wegens strafbare feiten die reeds voor de eerste overlevering waren begaan, maar waarvoor beide keren geen overlevering werd gevraagd.²⁰ Het Hof stelt dan ook dat de verplichting tot eerbiediging van het specialiteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 27 lid 2 KB EAB, ‘enkel’ verband houdt met de tenuitvoerlegging van een specifiek EAB en, zo lees ik het, niet doorwerkt naar latere EAB’s:

‘Aangezien het instrument van het Europees aanhoudingsbevel tot doel heeft de betrokkene wegens de in dat bevel genoemde specifieke strafbare feiten aan de uitvaardigende lidstaat over te leveren door hem onder dwang naar het grondgebied van die lidstaat te brengen, is het specialiteitsbeginsel onlosmakelijk verbonden met de tenuitvoerlegging van een specifiek Europees aanhoudingsbevel waarvan de reikwijdte duidelijk is afgebakend’.²¹

Anders gezegd: ter beoordeling van de vraag of het specialiteitsbeginsel dient te worden geëerbiedigd is volgens het Hof enkel de overlevering relevant die op grond van het laatst uitgevaardigde EAB werd verricht. Deze uitlegging acht het Hof, ten eerste, in overeenstemming met de ratio van het beginsel van specialiteit die er namelijk in gelegen is ‘te voorkomen dat de eerste lidstaat [dat wil zeggen: de uitvaardigende lidstaat, JWO] inbreuk maakt op de bevoegdheden die de uitvoerende lidstaat zou kunnen uitoefenen en zijn bevoegdheden ten aanzien van de verdachte overschrijdt’.²² Deze uitlegging volgt daarnaast uit zowel letterlijke als contextuele lezing van artikel 27 lid 2 KB EAB. Het Hof volgt op dit punt de A-G die had geconcludeerd dat artikel 27 lid 2 KB EAB letterlijk spreekt van ‘overlevering’ in het enkelvoud²³ en dat bovendien de regels van het KB EAB steeds gelden in de context van een specifiek EAB (‘in het kader van een en dezelfde overlevering’²⁴).²⁵

Het oordeel van het Hof komt er in casu op neer dat de Duitse autoriteiten voor het jegens XC instellen van strafvervolging wegens andere feiten dan waarvoor hij in 2017 door Portugal en in 2018 door Italië werd overgeleverd, maar die wel al in 2005 zouden hebben plaatsgevonden, inderdaad enkel de toestemming nodig hadden van de Italiaanse autoriteiten.²⁶

Noot

1 In de reeds benoemde tweeledige ratio van het specialiteitsbeginsel – bescherming soevereiniteit uitvoerende lidstaat én bescherming overgeleverde persoon – ontwaar ik ook enkele ‘gedragsregels’ voor nationale justitiële autoriteiten die gebruik willen maken van de instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking. Zo drukt het specialiteitsbeginsel uit dat lidstaten zich er bij de opstelling van een EAB niet toe horen te laten verleiden om feiten waarvoor overlevering wel eens zou kunnen worden geweigerd of aan garanties onderworpen, weg te laten uit het EAB, maar wel middels een minder moeilijk liggend onderlig-

13 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 19. In de stellingname van XC verbaast mij overigens dat hij daarin niet tevens de geldigheid van uitvaardiging van het executie-EAB ter discussie stelt, terwijl het nu juist de tenuitvoerlegging van het strafvonnis uit 2011 was waar de Duitse autoriteiten destijds zo graag toestemming van Portugal voor wilden hebben, maar niet kregen.

14 Zie HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:749 (XC), par. 21 voor de precieze formulering van de prejudiciële vraag, die ik om redenen van duidelijkheid in eigen bewoordin-

gen en enkel in essentie weergeef.

15 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 32.

16 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 32.

17 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 33.

18 HvJ EU 28 juni 2012, C-192/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:404 (West).

19 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 35.

20 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 42.

21 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 40.

22 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 40.

23 Conclusie A-G Bobek 6 augustus 2020, C-195/20, ECLI:EU:C:2020:611 (XC), par. 33.

24 Conclusie A-G Bobek 6 augustus 2020, C-195/20, ECLI:EU:C:2020:611 (XC), par. 37.

25 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 37-38.

26 HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 45.

gend feit toch de overdracht van een verdachte of veroordeelde te bewerkstelligen. Dergelijk gedrag zou het onderling vertrouwen tussen lidstaten ernstig schaden, maar is bovendien eenvoudigweg onbehoorlijk.²⁷ Daarnaast dringt het specialiteitsbeginsel er mijns inziens op aan dat uitvaardigende autoriteiten meerdere verdenkingen en/of openstaande vonnissen zoveel mogelijk concentreren in zo weinig mogelijk EAB's, iets wat aansluit bij de algemeen geldende proportionaliteitsgedachte waarin strafvorderlijk optreden niet ingrijpender behoort te zijn dan nodig.

2 De hier centraal staande zaak illustreert welke moeilijkheden kunnen ontstaan als verscheidene verdenkingen en een openstaande gevangenisstraf worden gespreid over meerdere actiemomenten. Na de overlevering door Portugal wegens een verdenking van ontucht, wilden de Duitse autoriteiten de nog openstaande gevangenisstraf tenuitvoerleggen, maar door het uitblijven van een reactie van de Portugezen, kon dit niet. Na ommekomst van de gevangenisstraf voor ontucht, zagen de Duitse autoriteiten hun kans pas weer schoon toen XC Duitsland had verlaten en zich in Italië bevond. Het EAB dat daarop werd uitgevaardigd, had echter enkel betrekking op die gevangenisstraf en niet tevens op de verdenkingen van verkrachting en afpersing. Om na de overbrenging van XC door Italië alsnog over te gaan tot vervolging van die feiten, moest Duitsland opnieuw contact leggen met de Italianen teneinde hun toestemming voor die vervolging te verkrijgen. Die toestemming werd gegeven. Erg efficiënt en zorgvuldig oogt het allemaal echter niet.

3 Wat daar ook van zij, de verwijzende rechter zag zich uiteindelijk geconfronteerd met het verweer van XC dat ook de Portugese autoriteiten om toestemming hadden moeten worden verzocht en dat het Duitse OM pas met hun toestemming tot vervolging wegens verkrachting en afpersing had kunnen overgaan. Het bevreemdt dat het Hof de kwestie vooraleerst beoordeelt in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning en het doel van het KB EAB dat erin bestaat de overdracht van verdachten en veroordeelden te vergemakkelijken en bespoedigen. Uitlegging van het in artikel 27 KB EAB neergelegde specialiteitsbeginsel mag er volgens het Hof niet toe leiden dat het doel van vergemakkelijking en bespoediging wordt uitgehold.²⁸ Een uitlegging in casu echter waarin de Duitse autoriteiten ook de toestemming van Portugal (de lidstaat die XC als eerste overleverde) nodig zouden hebben zou daar volgens het Hof wel op neerkomen, want zou afbreuk doen aan 'de doeltreffendheid van de overleveringsprocedure'.²⁹

Hoe logisch dit alles bij eerste lezing wellicht ook moge klinken, logisch is het mijns inziens allerm minst. Eventuele toepassing of doorbreking van het specialiteitsbeginsel

komt namelijk pas aan de orde, wanneer een opgeëiste persoon al is overgeleverd. Anders gesteld: de vraag of een individu de bescherming van het specialiteitsbeginsel geniet en/of de vraag of toestemming nodig is van de overdragende lidstaat om specialiteitsbescherming van een individu te doorbreken, speelt nog helemaal niet op het moment dat een overleveringsprocedure loopt. In die overleveringsprocedure ligt enkel de vraag voor of overlevering kan worden toegestaan voor het feit/de feiten waarvoor overlevering wordt verzocht. Pas nadat daar positief op is beslist, komt de vraag naar eventuele (doorbreking van de) specialiteitsbescherming aan de orde. Artikel 27 KB EAB richt zich dan ook tot de uitvaardigende lidstaat (in casu Duitsland) die in het stadium ná overlevering aan zet is om te bezien wegens welke andere feiten men strafvorderlijk wenst op te treden en of daar toe eerst de toestemming is vereist van de lidstaat die het betrokken individu heeft overgedragen.³⁰

Precies omdat de kwestie van specialiteit pas ná overlevering speelt, heeft de kwestie geen invloed op de vraag óf kan worden overgeleverd, maar enkel op de vraag wat er nadien strafvorderlijk nog meer mogelijk is in de rechtsorde van de uitvaardigende lidstaat. Dat betekent tevens dat een ruimere of juist minder ruime uitlegging van de verplichtingen krachtens het specialiteitsbeginsel enkel gevolgen kan hebben in de fase nadat reeds is overgeleverd en, zodoende, niet in de fase waarin nog op overlevering moet worden beslist. De meer of minder ruime uitlegging van het specialiteitsbeginsel kan daarom helemaal geen invloed hebben op de beslissing al dan niet over te leveren. Het valt dan ook niet in te zien waarom het Hof de geboden uitlegging van specialiteit wél koppelt aan de doeltreffendheid van de overleveringsprocedure.

4 Terug naar de kern van de zaak: het verweer van XC. Met zijn stellingname dat de nieuwe strafvervolg ing enkel had mogen plaatsvinden als ook de Portugese autoriteiten toestemming hadden verleend, wierp XC in feite de vraag op of de specialiteitsbescherming wordt doorbroken zodra de uitvaardigende lidstaat – op wiens grondgebied XC de specialiteitsbescherming geniet – een nieuwe overleveringsrelatie aangaat, in dit geval met Italië. Zoals uit bovenstaande weergave van de uitspraak volgt, komt het oordeel van het Hof daar inderdaad op neer. Het Hof plaatst zijn oordeel weliswaar in de sleutel van tekst en context van het KB EAB waaruit zou volgen dat de verplichting tot naleving van het specialiteitsbeginsel enkel bestaat in het kader van een specifiek EAB,³¹ zijn uiteindelijke oordeel dat diens tengevolge voor doorbreking van de specialiteit enkel de toestemming is vereist van de laatst overleverende

²⁷ Zie daarover de Memorie van Toelichting bij de Overleveringswet, de Nederlandse implementatie van het KB EAB, *Kamerstukken II* 2002/03, 29042, nr. 3 (MvT), p. 17-18.

²⁸ HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:

EU:C:2020:749 (XC), par. 35.

²⁹ HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI:

EU:C:2020:749 (XC), par. 42.

³⁰ In gelijke zin Glerum, die tevens uitlegt dat het overleveringspunt hierin afwijkt van het uitleve-

ringsrecht, waarin een dreigende schending van het specialiteitsbeginsel een weigeringsgrond kan opleveren, Glerum 2013, p. 661-662.

³¹ HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 37-38.

lidstaat,³² betekent per saldo dat door het aangaan van een overleveringsrelatie met Italië de jegens Portugal bestaande verplichting tot naleving van het specialiteitsbeginsel is komen te vervallen.

Nu dient goed te worden beseft dat het aangaan van een nieuwe overleveringsrelatie, oftewel het uitvaardigen van een nieuw EAB nadat de opgeëiste persoon eerder al werd uitgeleverd, logischerwijze enkel plaats kan vinden als de betreffende persoon – net als XC in de onderhavige zaak – na afhandeling van de kwestie waarvoor hij eerder was overgeleverd zich niet langer op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat begeeft. Zo bezien is het vrijwillig verlaten van het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat dé *game changer*, want het betekent een einde aan de tot dan toe bestaande specialiteitsbescherming. De A-G stelt dat onomwonden waar hij concludeert dat de band tussen specialiteit en een specifiek EAB ‘wordt verbroken wanneer de persoon vrijwillig het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat

verlaat’. Het Hof mag dan zelf zwijgen over de relevantie van vrijwillig vertrek, zijn oordeel impliceert wat de A-G expliciteert.

5 Dat het vrijwillig verlaten van het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat de tot dan toe bestaande specialiteitsbescherming doorbreekt, is volgens mij niet geheel onproblematisch. Ik denk in het bijzonder aan personen die het Unieburgerschap bezitten en in die hoedanigheid gerechtigd zijn vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van eender welke EU-lidstaat. Wordt van hen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als XC nu werkelijk verwacht dat zij het grondgebied van de uitvaardigende staat nooit zullen verlaten als zij de hen toekomende specialiteitsbescherming in stand willen houden? Als gebruikmaking van dit recht op vrij personenverkeer een zo nadelig gevolg heeft als doorbreking van de specialiteitsbescherming, dan was een expliciete rechtvaardiging daarvoor in de argumentatie van het Hof méér dan op zijn plaats geweest. ■

³² HvJ EU 24 september 2020, C-195/20 PPU, ECLI: EU:C:2020:749 (XC), par. 45. Vgl. ook HvJ EU 28 juni 2012, C-192/12, ECLI:EU:C:2012:404 (West). In deze zaak was sprake van een situatie van zogenoemde verderlevering zoals bedoeld in art. 28 KB EAB, waarbij de regel van speciali-

teit de mogelijkheden beperkt om een opgeëiste persoon na zijn overlevering uit te leveren dan over te leveren aan een volgende lidstaat. Het Hof oordeelde dat in geval van meerdere achtereenvolgende overleveringen op basis van opeenvolgende EAB's de lidstaat aan wie betrokkene als laatste

werd overgeleverd voor zijn verderlevering enkel de toestemming nodig heeft van ‘de lidstaat die tot die laatste overlevering is overgegaan’ (par. 80).