



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kroniek van het Europees strafrecht

Noorloos, L.A. van; Ouwerkerk, J.W.; Verrest, P.

Citation

Noorloos, L. A. van, Ouwerkerk, J. W., & Verrest, P. (2023). Kroniek van het Europees strafrecht. *Nederlands Juristenblad*, 98(33), 2917-2931. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3656972>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656972>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kroniek van het Europees strafrecht

Marloes van Noorloos, Jannemieke Ouwerkerk & Pieter Verrest¹

Waar de vorige kroniek van het Europees strafrecht (voorjaar 2020) nog kon aanvangen met de constatering dat er in de jaren daarvoor niet veel nieuwe Europese wetgeving tot stand was gekomen, zijn de kaarten heel anders geschud voor de periode waarop deze kroniek ziet. In deze periode is niet alleen behoorlijk veel nieuwe wetgeving tot stand gekomen, er is ook een fors aantal wetsvoorstellen ingediend. De ontwikkelingen betreffen voornamelijk het materiële strafrecht (milieucriminaliteit, corruptie), waarbij ook sprake is van een uitbreiding van bevoegdheden (deze omvat nu ook de overtreding van EU-sancties). Daarnaast is er nieuwe wetgeving (in de maak) voor de samenwerking in strafzaken (e-evidence, overdracht van strafvervolgning). Het belangrijkste verschil met het moment waarop de vorige kroniek verscheen is misschien wel dat inmiddels goed zichtbaar is dat de ontwikkeling van het Nederlandse strafrecht en strafprocesrecht voor een steeds belangrijker deel plaatsvindt op EU-niveau.

1. Inleiding

Deze kroniek biedt een overzicht van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het terrein van het Europees strafrecht in de periode april 2020-oktober 2023. Het Europees strafrecht zoals in deze kroniek besproken omvat a) het EU-strafrecht (ook wel Uniestrafrecht); b) rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) die daarop betrekking heeft danwel de uitleg van strafrechtelijk relevante grondrechten betreft; en c) relevante Nederlandse rechtspraak.

Waar de vorige kroniek (voorjaar 2020)² nog kon aanvangen met de constatering dat er in de jaren daarvoor niet veel nieuwe Europese wetgeving tot stand was gekomen, zijn de kaarten heel anders geschud voor de periode waarop deze kroniek ziet. Niet alleen is er behoorlijk veel nieuwe wetgeving tot stand gekomen, ook is een fors aantal wetsvoorstellen ingediend. De ontwikkelingen betreffen voornamelijk het materiële strafrecht, waarbij ook sprake is van een uitbreiding van bevoegdheden. Daarnaast is er nieuwe wetgeving (in de maak) voor de samenwerking in strafzaken (e-evidence, overdracht van strafvervolgning). Maar het belangrijkste verschil met het moment waarop de vorige kroniek verscheen, is misschien wel dat zo goed zichtbaar is dat de rechtsontwikkeling van het Nederlandse strafrecht en strafprocesrecht voor een steeds belangrijker deel plaatsvindt op EU-niveau. Rechtspraak van het Hof van Justitie heeft 'ineens' grote gevolgen voor de praktijk van de opsporing (vgl. het *Prokura-tuur-arrest*) en inbreukprocedures van de Commissie

tegen Nederland dwingen aanpassing van wetgeving daadwerkelijk af, onder andere inzake de strafbaarstelling van ontkenning van de Holocaust en de Overleveringswet.³ Verder kan de inhoud van lopende voorstellen tot wetgeving in Nederland zomaar samenvallen (mensenhandel, seksuele misdrijven) of zelfs worden doorkruist (bijvoorbeeld confiscatie criminele goederen, positie slachtoffer in nieuwe WvSv) door EU-initiatieven over dezelfde onderwerpen met een afwijkende inhoud.

In het navolgende komen allereerst ontwikkelingen op het gebied van materieel strafrecht aan bod (par. 2), gevolgd door ontwikkelingen op het gebied van strafpro-

Auteurs

1. Mr. dr. L.A. van Noorloos; prof. mr. J.W. Ouwerkerk; prof. mr. P.A.M. Verrest, respectievelijk universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden, hoogleraar Europees strafrecht aan de Universiteit Leiden en hoogleraar straf(proces)recht aan Erasmus School of Law. Veel dank gaat uit naar Marc van Walsem, student-assistent bij de Afdeling Strafrecht van de Universiteit Leiden, die de auteurs heeft ondersteund bij het uitzoeken en controleren van onderdelen van deze kroniek en met het notenapparaat.

Noten

2. K. Bovend'Eerd, A. de Vries, K. Heins & M. Luchtman, 'Kroniek van het Europees strafrecht', *NJB* 2020/961, afl. 15.
3. Daarom is in consultatie gegaan het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Overleveringswet en het Wetboek van Strafrecht tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en van onderdelen van het kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat (herimplementatie Europees strafrecht).

cesrecht (par. 3). Tot slot volgen ontwikkelingen die betrekking hebben op de strafrechtelijke samenwerking tussen EU-lidstaten (par. 4). Wij hebben getracht alle relevante ontwikkelingen te noemen, zij het dat de veelheid ervan niet toelaat om alles even uitvoerig te bespreken.

2. Materieel strafrecht

2.1. Uitbreiding strafbaarstellingsbevoegdheden EU

De Europese Commissie deed recentelijk twee voorstellen om de lijst met 'Euromisdrijven' (artikel 83 lid 1 VWEU) aan te vullen; dit artikellid geeft de Uniewetgever de bevoegdheid om harmoniserend op te treden bij gespecificeerde vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Voor het *toevoegen* van vormen van criminaliteit aan de huidige lijst Euromisdrijven is in de Raad van ministers (hierna kortweg de Raad) unanimititeit vereist, alsmede goedkeuring van het Europees Parlement.

Ten eerste werd de lijst uitgebreid met de overtreding van EU-sancties,⁴ waarna al snel een richtlijnvoorstel volgde (verder besproken in 2.2.). Ten tweede deed de Commissie in 2021 het voorstel om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als Euromisdrijf op te nemen, zodat ook op dat terrein harmonisatie van het materiële strafrecht mogelijk zou worden.⁵ De Commissie wees op de sterke toename in met name online haat, nog eens versterkt door de pandemie. Het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat (2008)⁶ verplicht reeds tot strafbaarstelling van het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat op basis van 'ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst' en strafbaarstelling heeft overal in de EU wel op enigerlei wijze plaatsgevonden. De nieuwe mededeling wijst echter op méér discriminatiegronden en noemt 'met name' geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap, waarbij elders in de mededeling voorts gesproken wordt over haat op grond van onder meer taal, nationaliteit, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken.

Dat haatuitingen enerzijds en haatmisdrijven anderzijds op één lijn worden gesteld is ergens wel verrassend, omdat beide concepten een heel andere geschiedenis kennen. Het kan bij *hate crime* gaan om allerlei commune misdrijven – denk aan mishandeling – die daarmee binnen de reikwijdte van het EU-strafrecht worden gebracht, maar die zelf niet noodzakelijkerwijs transnationaal zijn.⁷ Het Kaderbesluit uit 2008 stelt weliswaar al dat lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om ervoor te zor-

gen dat 'racistische en xenofobe motieven voor (...) delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat', maar die verplichting wordt niet zo streng geïnterpreteerd dat het Nederlandse stelsel – waarbij dergelijke motieven enkel middels een Aanwijzing van het Openbaar Ministerie (OM)⁸ worden meegenomen in de gevorderde straf – niet door de beugel zou kunnen. Dat zou in de toekomst kunnen veranderen als haatmisdrijven aan de lijst van 'Euromisdrijven' worden toegevoegd.⁹

Ondanks zeer brede steun in de Raad is het voorlopig echter nog niet mogelijk gebleken om unanimititeit te bereiken over het voorstel van de Commissie.

2.2. Aanhangige wetsvoorstellen

In de afgelopen periode zijn veel EU-instrumenten voorgesteld op strafrechtelijk vlak of met strafrechtelijke raakvlakken. In het navolgende worden de voorstellen besproken die volgens ons het meest belangwekkend zijn.

2.2.1 Milieucriminaliteit

Op 15 december 2021 stelde de Commissie een nieuwe richtlijn voor ter bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, die Richtlijn 2008/99/EG moet vervangen.¹⁰ Die laatste richtlijn zou te weinig effect hebben in de praktijk. De Commissie wil daarom de reikwijdte verbreden en vage termen verhelderen, en zodoende een '*level playing field*' creëren voor bedrijven die zich wel goed aan de regels houden. Het Nederlandse kabinet reageerde positief op het voorstel, maar benadrukte wel dat het mogelijk moet blijven het duale handhavingssysteem met straf- en bestuursrecht te blijven hanteren en dat het in Nederland niet gebruikelijk is om termen als 'aanzienlijke schade' tot in detail vast te leggen in de wet.

Kernartikel 3 van de *huidige* richtlijn vereist strafbaarstelling van een gedraging die (a) onder een van de gegeven delictscategorieën valt en (b) wederrechtelijk is, dat wil zeggen een schending inhoudt van EU-milieuregeling in specifieke sectoren zoals genoemd in een van de bijlagen (c.q. nationaal recht dat hierop is gebaseerd). De voorgestelde richtlijn wil met dit systeem breken en de bijlagen verwijderen. De term 'wederrechtelijk' wordt dan meer algemeen geformuleerd: het gaat om EU-wetgeving die bijdraagt aan milieubeschermingsbeleid. Zo kan de richtlijn makkelijker *up to date* blijven wanneer de European Green Deal nieuwe milieubeschermingsinstrumenten toevoegt. Ook worden diverse nieuwe (categorieën) delicten voorgesteld, zoals illegale waterwinning, illegale handel in hout en ernstige omzeiling van de vereisten om een milieueffectbeoordeling uit te voeren.

De Commissie stelt minimale maximumstraffen voor, waarbij voor natuurlijke personen wordt gedifferentieerd in drie categorieën: tot 4, 6 of 10 jaar gevangenisstraf. Ook noemt het richtlijnvoorstel – naar wij menen voor het eerst in het EU-strafrecht – een reeks bijkomende sancties en maatregelen die beschikbaar moeten zijn in elke lidstaat. De precieze invulling en waarborgen worden echter niet geharmoniseerd, terwijl het om vrij ingrijpende sancties gaat zoals een tijdelijk verbod op kandidaatstelling voor openbare ambten of ambten die door verkiezing worden verkregen.¹¹ Ook het Nederlandse kabinet

Dat haatuitingen enerzijds en haatmisdrijven anderzijds op één lijn worden gesteld is ergens wel verrassend, omdat beide concepten een heel andere geschiedenis kennen

was hierover kritisch.¹² Met betrekking tot rechtspersonen verplicht het voorstel tot een stuk specifiekere en hogere sancties dan tot nu toe: voor bepaalde delicten moet worden voorzien in maximumboetes van ten minste 5% van de totale wereldwijde omzet in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de boete wordt opgelegd. Verder voorziet het voorstel in een aantal specifieke verzwarende en mitigerende omstandigheden.

Inmiddels hebben Raad en Parlement hun onderhandelingsposities bepaald (meest opvallend is dat het Parlement het misdrijf ecocide wil toevoegen.)¹³ De trilogie zijn begonnen.

2.2.2. Overtreding van EU-sancties

In december 2022 presenteerde de Commissie, op basis van zijn nieuw verkregen bevoegdheid (vgl. 2.1) een voorstel voor een richtlijn die de strafbaarstelling van de overtreding van in verband van de EU afgekondigde sancties regelt.¹⁴ De handhaving van financiële en andere sancties is actueel door de sanctiepakketten die de EU heeft afgekondigd naar aanleiding van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne. Als wordt gekeken naar de resultaten van die sancties dan levert dat een gemengd beeld op. In de analyse van de Europese Commissie zijn er verschillende elementen die een effectieve handhaving van EU-sancties belemmeren.¹⁵ Dit brengt de Commissie tot de opvatting dat harmonisatie van het materiële strafrecht nodig is.

De voorgestelde richtlijn wil de naleving van sancties een sterke stimulans geven door harmonisatie van strafbaarstelling van overtredingsgedragingen, bepaling van ruime (extraterritoriale) rechtsmacht, het regelen van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen en

het voorzien in doeltreffende en afschrikwekkende straffen – de richtlijn verlangt strafmaxima in de lidstaten die voor verschillende te onderscheiden overtredingen ten minste een gevangenisstraf inhouden die voor zwaardere vergripen oploopt tot vijf jaar. Strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten bij het opsporen en vervolgen van overtreding van de EU-sancties kan door de harmonisatie van nationale strafbaarstellingen naar verwachting beter verlopen. Tot slot kan de richtlijn in onderlinge samenhang met de voorgestelde uitbreiding van mogelijkheden voor confiscatie van vermogensbestanddelen (zie daarover 3.1.5.) leiden tot het daadwerkelijk afnemen van bevroren tegoeden.

Het Nederlandse kabinet is positief over de komst van de richtlijn.¹⁶ Het steunt ook de idee dat een snelle implementatie in het nationale recht van de lidstaten nodig is (de richtlijn voorziet een implementatietermijn van slechts zes maanden na inwerkingtreding). De Nederlandse wijze van strafbaarstelling van handelingen in strijd met door de EU afgekondigde sancties door op de Sanctiewet gebaseerde ministeriële sanctieregelingen, in combinatie met de Wet op de economische delicten, lijkt dekkend.¹⁷ Voor overtreding van EU-sancties geldt op die basis een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en een geldboete van de vijfde categorie. In juni 2023 heeft de Raad een algemene oriëntatie bereikt over de richtlijn, die thans in behandeling is bij het Parlement.¹⁸

2.2.3. Corruptie

In mei 2023 heeft de Commissie een conceptrichtlijn voor de bestrijding van corruptie het licht laten zien.¹⁹ De richtlijn dient ter vervanging van het Kaderbesluit inzake private omkoping (2003/568/JBZ) en de Overeenkomst ter bestrijding van ambtelijke corruptie uit 1997.²⁰ De ambitie van de Europese Unie op het vlak van de bestrijding van corruptie is al geruime tijd bekend,²¹ maar met de bestaande internationale instrumenten ter bestrijding van omkoping van de OESO, de Raad van Europa en de VN, alsmede de daarin gekoppelde evaluatiemechanismen, leek er tot dusver geen aanleiding voor de EU om met nieuwe wetgeving over dit onderwerp te komen. De Commissie ziet die aanleiding nu wel, omdat volgens haar corruptie een geleidelijk toenemend verschijnsel is in de EU en een katalysator voor georganiseerde criminaliteit.²² Inhoudelijk was het een optie

In de analyse van de Europese Commissie zijn er verschillende elementen die een effectieve handhaving van EU-sancties belemmeren

4. Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022 betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria (*PbEU* 2022, L 308).

5. COM(2021)777 final.

6. Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (*PbEU* 2008, L 328).

7. Zie in dit verband Commissie Meijers, 'Comment on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime – 9 December 2021, COM(2021) 77 final', 23 november 2022.

8. Aanwijzing discriminatie (OM van 11 december 2018 (*Stcrt.* 2018, 68988)).

9. Er is in Nederland wel een initiatiefwetsvoorstel op dit gebied, zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35709, nr. 6.

10. COM(2021)851 final.

11. Zie in dit verband Commissie Meijers,

'Comment on the Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, COM(2021) 851 final', 5 december 2022.

12. BNC-Fiche van 11 februari 2022, BZDOC-17438436-28, via rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/12/15/fiche-1-mededeling-en-richtlijn-milieucriminaliteit.

13. Raadsdocument 15006/22, 25 november 2022, European Parliament Report van 28 maart 2023, via europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_EN.html.

14. COM(2022)684.

15. COM(2022)684, p. 1-4.

16. *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3597.

17. Zie ook uitgebreid M.A. Loenen, 'De strafbaarstelling en sanctienering van EU-sancties: een uniforme strafrechtelijke aanpak', *NIER* 2023/1-2, p. 39-45.

18. *Kamerstukken II* 2022/23, 32317, nr. 830, p. 17.

19. COM(2023)234.

20. *Trb.* 1997, 249.

21. Zie bijvoorbeeld COM(2011)308.

22. COM(2023)234, p. 1, 7-8.

geweest om in EU-verband de innovatieve bepalingen ter bestrijding van omkoping te exploreren zoals die zijn opgenomen in de UK Bribery Act en soortgelijke wetgeving in Italië en Frankrijk. Op grond van die wetgeving ontstaat o.a. strafrechtelijke aansprakelijkheid van bedrijven bij het (on)voldoende nemen van maatregelen ter voorkoming van corruptie.²³ De Commissie kiest echter voor een beproefd concept, te weten overname van de inhoud van bestaande internationale instrumenten en vervolgens een stapje verder zetten. Daarbij is vooral gekeken naar het VN-Verdrag tegen corruptie. De facultatieve strafbaarstellingen daarin van ongeoorloofde beïnvloeding en van ongeoorloofde verrijking (artikelen 18 en 20 VN-Verdrag) worden nu verplicht.

Uitbreiding is er verder op het terrein van straffen. Voor de verschillende op grond van de richtlijn strafbaar te stellen corruptiedelicten moeten minimale maximumstraffen gelden van vier tot zes jaar gevangenisstraf. Daarnaast worden voor verjaringstermijnen minimale tijdsperiodes vastgesteld en verlangt het voorstel dat lidstaten voorzien in een groot aantal bijkomende straffen, zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen (bijvoorbeeld uitsluiting van overheidsfinanciering en deelneming aan aanbestedingsprocedures, en het afnemen van het passief kiesrecht). Verder bevat het voorstel opsommingen van te voorziene strafverzwarende of strafverzachtende omstandigheden. Blijkens het BNC-fiche²⁴ en het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer daarover²⁵ ziet het kabinet een aantal bezwaren. Die betreffen allereerst de onduidelijke reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstellingen van ongeoorloofde beïnvloeding en van ongeoorloofde verrijking. Verder wil het kabinet af van het verplichtende karakter van regeling van de reeks strafverzwarende en strafverzachtende omstandigheden die de richtlijn noemt. Datzelfde geldt voor de bijkomende straffen, waarbij het kabinet de ontzetting uit het passief kiesrecht enkel aan de orde wil laten zijn – conform de Nederlandse doctrine daaromtrent – in gevallen waarin een corruptiedelict de grondslagen van het democratisch bestel aantast.

2.2.4. Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

In 2021 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin de Commissie werd verzocht tot een initiatief om gendergerelateerd geweld als nieuw Euromisdrijf in artikel 83 lid 1 VWEU op te nemen.²⁶ De Commissie werkte echter aan een eigen voorstel op dit terrein dat in 2022 uitkwam.²⁷ Daarin gebruikt de Commissie als rechtsgrondslag voor strafbaarstellingen de bestaande bevoegdheid inzake seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, alsmede computercriminaliteit.

De voorgestelde richtlijn bevat minimumvoorschriften over strafbare feiten en sancties, over de rechten van slachtoffers en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De strafbare feiten die de Commissie beoogt te harmoniseren zijn verkrachting van vrouwen (gebaseerd op een 'consentmodel'),²⁸ vrouwelijke genitale verminking, het zonder instemming delen van intiem of gemanipuleerd materiaal, cyberstalking, cyberintimidatie en online aanzetten tot geweld of haat op basis van geslacht of gender (waardoor een mogelijke overlap ontstaat met het ini-

tiatief om haatuitingen aan artikel 83 VWEU toe te voegen en op basis daarvan richtlijnvoorstellen te doen).²⁹ Het beoogde verkrachtingsdelict beschermt enkel vrouwen,³⁰ dit omdat de huidige lijst Euromisdrijven enkel grondslag biedt op het terrein van seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen. Dat is anders bij de drie cyberdelicten, die neutraal geformuleerd zijn (computercriminaliteit geldt ook als Euromisdrijf).

In juni 2023 besloot de Raad niet akkoord te gaan met het voorstel inzake verkrachting, omdat de meerderheid de rechtsgrondslag gebrekkig vindt.³¹ Artikel 83 lid 1

In juni 2023 besloot de Raad niet akkoord te gaan met het voorstel inzake verkrachting, omdat de meerderheid de rechtsgrondslag gebrekkig vindt

VWEU spreekt immers van 'uitbuiting' en er moet bovendien sprake zijn van een grensoverschrijdend aspect. Hoewel het Nederlandse kabinet aanvankelijk positief stond tegenover de voorgestelde strafbaarstellingen, inclusief het voorstel over verkrachting,³² lijkt Nederland zich inmiddels bij het standpunt van de critici te hebben aangesloten.³³ Het Europees Parlement wil daarentegen het strafrechtelijk arsenaal juist verregaand uitbreiden met delicten als aanranding, vermindering van intersekse-persoon, gedwongen sterilisatie, gedwongen huwelijken, seksuele intimidatie op het werk en het ongevraagd toesturen van beeldmateriaal van genitaliën.³⁴ De trilogie beginnen in het najaar van 2023.

Inmiddels is de Raad wel akkoord gegaan met toetreding van de EU tot het RvE-Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld³⁵ – ondanks de tegenstand van onder meer Polen, dat in het Verdrag een vorm van 'genderideologie' zag die de traditionele normen en waarden zou bedreigen.

2.2.5. Mensenhandel

In december 2022 bracht de Commissie een voorstel uit over herziening van de richtlijn mensenhandel (2011/36/EU).³⁶ Over die herziening bereikten de lidstaten in juni 2023 al een algemene oriëntatie; het richtlijnvoorstel ligt thans bij het Europees Parlement.³⁷ Van belang is dat het kabinet zelf ook een voorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel voorbereidt. Dat voorstel werd in februari 2023 in internetconsultatie gegeven.³⁸ Over de inhoud van beide voorstellen en over de onderlinge samenhang – die aandacht verdient – schreef Lestrade een omvattende beschouwing, waarnaar we hier graag verwijzen.³⁹

3. Strafprocesrecht

3.1. Rechtspraak: Prokuratuur

In de kroniekperiode is veel relevante HvJ EU-rechtspraak verschenen, onder meer over geharmoniseerde procedurele rechten, zoals het zwijgrecht en het aanwezigheidsrecht. Deze rechtspraak is veel te omvangrijk om hier volledig te bespreken, maar het betreft inmiddels een belangwekkende rechtsbron die regelmatig behoort te worden geraadpleegd, ook als het prejudiciële verwijzingen betreft die afkomstig zijn uit andere EU-lidstaten. Zeer behulpzaam daarbij zijn de Nieuwsbrief Rechtspraak Europa van het Hof Amsterdam⁴⁰ en de EHRC Updates⁴¹. In het navolgende wordt voor wat betreft rechtspraak volstaan met bespreking van de ontwikkelingen sinds en rond het arrest *Prokuratuur*.

Dataretentie en toegang van justitie tot 'metadata' over gebruikers van telecombedrijven is al sinds het arrest *Digital Rights Ireland* (2014) een heikele kwestie.⁴² Met de uitspraak *Prokuratuur*⁴³ werd daaraan een nieuw hoofdstuk toegevoegd, dat in Nederland stof heeft doen opwaaien. Toegang tot bewaarde verkeers- en locatiegegevens kan volgens het HvJ EU enkel worden gerechtvaardigd ter

bestrijding van zware criminaliteit, omdat bij dit soort gegevens in beginsel altijd sprake is van een ernstige inmenging in het recht op privacy en dataprotectie. Toegang tot dergelijke gegevens mag slechts worden verleend na voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk administratief orgaan. We wisten uit het overleveringsrecht al dat wanneer het OM instructies kan ontvangen van de uitvoerende macht, de officier van justitie geen 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' kan zijn in de zin van artikel 6 Kaderbesluit EAB (zie daarover 2.4.4). Uit *Prokuratuur* blijkt nu dat het OM (in de desbetreffende casus in Estland) dat is belast met de uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek en optreedt als openbaar aanklager, niet onafhankelijk genoeg wordt geacht om op neutrale wijze de voorafgaande toetsing op zich te nemen van de uitoefening van dergelijke bevoegdheden in diezelfde strafzaak, zelfs niet als het ook tot taak heeft ontlastende elementen te onderzoeken en de rechtmatigheid van de onderzoeksprocedure te waarborgen (zie r.o. 55-56 *Prokuratuur*).

In Nederland werd al vrij snel cassatie in het belang der wet ingesteld om de betekenis van *Prokuratuur* voor ons systeem van toegang tot verkeers- en locatiegegevens

In Nederland werd al vrij snel cassatie in het belang der wet ingesteld om de betekenis van *Prokuratuur* voor ons systeem van toegang tot verkeers- en locatiegegevens te verhelderen

23. Vgl. Art. 7 van de UK Bribery Act. Zie hierover o.a. M.P. Sacco, *The Role of Intermediaries in International Corporate Bribery* (diss. Rotterdam), Rotterdam 2021, p. 58-92; B. Meyer, T. van Roomen & E. Sikkema, 'Corporate Criminal Liability for Corruption Offences and the Due Diligence Defence. A Comparison of the Dutch and English Legal Frameworks', *Utrecht Law Review* 2014, vol. 10, nr. 3.

24. *Kamerstukken II* 2021/23, 22112, nr. 3717.

25. *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3752.

26. Resolutie van het Europees Parlement van 16 september 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het aanmerken van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in art. 83 lid 1 VWEU (2021/2035(INL)) (*PbEU* 2022, C 117/88).

27. COM(2022)105 final.

28. Zie art. 5 van COM(2022)105 final: het moet een 'niet-consensuele handeling' betreffen, namelijk 'een handeling die wordt gesteld zonder de vrijwillige instemming van de vrouw of wanneer de vrouw wegens haar lichamelijke of geestelijke gesteldheid niet uit vrije wil kan beslissen,

waardoor haar onvermogen om uit vrije wil te beslissen wordt misbruikt, zoals in een toestand van bewusteloosheid, intoxicatie, slaap, ziekte, lichamelijke letsel of handicap'. Het moet wel gaan om een opzettelijke gedraging. Zie in de Nederlandse context het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven), *Kamerstukken I* 2022/23, 36222, A.

29. Zie voor een analyse van het strafrecht van de lidstaten op het gebied van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen: European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, L. Sosa & S. de Vido, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence – A special report*, Publications Office, 2021.

30. Zie voor een kritische noot hierbij J.W. Ouwerkerk, 'What's the EU got to do with it? Over de strafbaarstelling van verkrachting, genderspecifiek wetgeven en uitdienen de strafbaarstellingsbevoegdheden van de Europese Unie', *DD* 2022/39, p. 567-577.

31. C. Goujard, 'EU countries reject making non-consensual sex a criminal offense across the bloc', *politico.eu*, 9 juni 2023.

32. Vgl. *Kamerstukken II* 2021/22, 22112, nr. 3394. Het kabinet vroeg de Commissie wel om verduidelijking van bepaalde termen (zoals 'cybergeweld' en 'aanval') en om de afbakening van strafbare deelneming nader te verhelderen.

33. D. Boerema, 'Met steun van Nederland wankelt nieuwe EU-wet voor vrouwenrechten', *nos.nl*, 12 juli 2023.

34. Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence (COM(2022)0105 – C9-0058/2022–2022/0066(COD)); www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0234_EN.html#_section1.

35. 'Combating violence against women: Council adopts decision about EU's accession to Istanbul Convention', Council of the EU, Press release, 1 juni 2023.

36. COM(2022)732.

37. *Kamerstukken II* 2022/23, 32317, nr. 830, p. 14-15.

38. Draft Wet Wetsvoorstel modernisering

en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, internetconsultatie.nl/mensenhandel/b1.

39. S.M.A. Lestrade, 'De strafbaarstelling van mensenhandel, uitbuiting en ernstige benadeling nader beschouwd. Enige overwegingen bij het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel en het voorstel tot herziening van de EU-Richtlijn mensenhandel', *BSb* 2023, p. 109-119.

40. Nieuwsbrief Rechtspraak Europa 2023, Gerechtshof Amsterdam, rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Amsterdam/Over-het-gerechtshof/Publicaties/Paginas/Nieuwsbrieven-Gerechtscoördinator-Europees-recht.aspx.

41. European Human Rights Cases Updates, ehrc-updates.nl/?skip_boomportal_auth=1.

42. HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, (*Digital Rights Ireland (DRI)* en *Seitlinger e.a.*).

43. D.A.G. van Toor, 'Prokuratuur (HvJ EU, C-746/18) – Differentiatie en beperkingen van dataretentie door telecommunicatieaanbieders en de vorderingsvoorwaarden' (annotatie), *EHRC*, 10 mei 2021.

Nadat de Commissie in 2011 een Groenboek over detentie had uitgebracht, bleef het lange tijd ongewis welk vervolg aan de daarin geuite wens tot verbetering zou worden gegeven

– tot voor kort bevolen door de officier van justitie, op basis van onder meer art. 126n of 126ni – te verhelderen. De Hoge Raad bepaalde dat de Nederlandse regeling inderdaad niet in overeenstemming is met de E-privacy-richtlijn ‘als de toepassing van de betreffende bevoegdheid met zich brengt dat sprake is van een ernstige inmenging in het recht op bescherming van het privéleven en de beslissing tot de toepassing van die bevoegdheid wordt genomen door de officier van justitie’.⁴⁴ In die gevallen is een machtiging van de rechter-commissaris (R-C) vereist.⁴⁵ Over enkele specifieke aspecten heeft de Hoge Raad prejudiciële vragen aan het HvJ EU gesteld, zo ook over de vraag wat moet worden verstaan onder ‘zware criminaliteit’ (of: ernstige criminaliteit/ernstige strafbare feiten). Deze prejudiciële vragen zijn op dit moment nog niet beantwoord.⁴⁶ Tot die tijd kan volgens de Hoge Raad het VH-feit als criterium gelden. Feitenrechters gebruikten in de praktijk sinds *Prokuratuur* echter al een zwaarder criterium door misdrijven die gezien hun ‘aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde’ opleveren als ‘zware criminaliteit’ te beschouwen.⁴⁷

3.2. Wetgeving en beleid

In het navolgende komen ontwikkelingen in wetgeving en beleid aan bod op het terrein van het strafprocesrecht. Het betreft een verscheidenheid aan onderwerpen, van Europees Openbaar Ministerie tot slachtofferrechten.

3.2.1. Europees Openbaar Ministerie

Op 1 juni 2021 is het Europees Openbaar Ministerie (EOM) met zijn werkzaamheden begonnen. De basis voor het optreden van het EOM is Verordening 2017/1939, terwijl het materiële werkbereik wordt bepaald door de Richtlijn 2017/1371 inzake de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Na enige aarzeling is Nederland thans een van de tweeëntwintig aangesloten lidstaten.⁴⁸

Het EOM is een onafhankelijk orgaan. Lidstaten mogen elk een aanklager benoemen die zitting neemt in het college van het EOM. Die aanklagers handelen in het EOM niet namens hun lidstaat, zoals dat bij Eurojust het geval is, maar als lid van het EOM. Het college houdt zich niet zelf bezig met onderzoeken. Dat doen permanente kamers waarin leden van het EOM de onderzoeken leiden die, via een systeem van getrapte uitvoering, door gedelegeerde aanklagers in de lidstaten worden verricht. Voor de inrichting en werkwijze van het EOM en de invulling en betekenis daarvan in de Nederlandse rechtsorde volstaan wij verder met verwijzen naar de aanbevelenswaardige publicaties van Franssen & Sason, Borgers en Luichtman.⁴⁹

In het jaarverslag van het EOM over 2022 wordt melding gemaakt van tien lopende opsporingsonderzoeken in

Nederland.⁵⁰ Die onderzoeken betreffen onder andere aanbestedingsfraude, btw-fraude en niet-btw-gerelateerde belastingfraude. In het verband van de samenwerking in EOM-verband hebben de Nederlandse gedelegeerde aanklagers ook 64 verzoeken tot samenwerking ontvangen en zelf 26 verzoeken aan gedelegeerde aanklagers in andere lidstaten gedaan.

3.2.2. Aanbeveling voorlopige hechtenis en detentieomstandigheden

Nadat de Commissie in 2011 een Groenboek over detentie⁵¹ had uitgebracht, bleef het lange tijd ongewis welk vervolg aan de daarin geuite wens tot verbetering zou worden gegeven. De situatie in gevangenissen in een groot aantal lidstaten van de Europese Unie geeft immers reden tot zorg: die is zelfs zodanig dat het EHRM het verblijf daarin heeft aangemerkt als schending van artikel 3 EVRM.⁵² De slechte detentieomstandigheden leiden tot vermindering van het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten, waarop de strafrechtelijke samenwerking op basis van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen steunt: dat valt terug te zien in het opschorten van de uitvoering van EAB's wegens een reëel risico van een schending van fundamentele rechten (maar liefst 300 in de periode 2016-2019).⁵³ Toch is het niet gemakkelijk om hieraan iets te doen, niet in de laatste plaats omdat de Europese Unie geen duidelijke wetgevende bevoegdheid heeft ter zake.⁵⁴

In plaats van wetgeving heeft de Commissie in december 2022 een Aanbeveling inzake de procedurele rechten van verdachten in voorlopige hechtenis en detentieomstandigheden gepubliceerd.⁵⁵ In de Aanbeveling verduidelijkt de Commissie dat voor de toepassing van voorlopige hechtenis drie uitgangspunten gelden: voorlopige hechtenis dient een ultimatum remedium te zijn, gedetineerden moeten op een humane wijze worden behandeld met respect voor hun fundamentele rechten, en lidstaten dienen te resocialisatie te faciliteren om zo recidive te voorkomen. De Commissie geeft vervolgens 73 regels als minimumstandaard voor detentieomstandigheden (sterk geïnspireerd door de European Prison Rules van de Raad van Europa, die net als de Aanbeveling het karakter van *soft law* hebben). De European Prison Rules geven echter inhoud aan de monitoring van de detentiesituatie in aangesloten staten via het CPT en ze bieden voorts nadere oriëntatie in de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM en detentieomstandigheden; via dit mechanisme kan *soft law* staten dus toch dwingen tot actie. De Commissie wil met de Aanbeveling aansluiten bij het Raad van Europa-instrumentarium. De Commissie lijkt tussen de regels door immers eenzelfde soort construct op EU-niveau na te streven, waarbij het HvJ EU en nationale rechters voor een beoordeling van een mogelijke (dreigende) schending van artikel 4 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)

kunnen putten uit de Aanbeveling.⁵⁶ De inzet van de Commissie lijkt er daarnaast op gericht om de druk op lidstaten op te voeren om detentieomstandigheden te verbeteren, door een soort *naming and shaming*. Gelijktijdig met de Aanbeveling werd namelijk een non-paper gepubliceerd, met interessante statistische gegevens over voorlopige hechtenis en detentie in de lidstaten.⁵⁷

3.2.3. Voorstel voor herziening van de EU-richtlijn slachtofferrechten

In juli 2023 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor wijziging van de Richtlijn minimumnormen rechten van het slachtoffer in het strafproces (2012/29/EU).⁵⁸ De Commissie wil onder andere een 'aanzienlijke verbetering' van de toegang van slachtoffers tot informatie, effectievere deelname van slachtoffers aan strafprocedures en een vereenvoudigde toegang tot schadevergoeding.⁵⁹ Voor Nederland zijn vooral van belang de voorgestelde wijzigingen in artikel 10ter.⁶⁰ Het gaat onder andere om de toepassing van de voorschotregeling en het recht van het slachtoffer om – in het strafproces – zelfstandig een rechtsmiddel in te stellen tegen een beslissing over de vordering benadeelde partij. Wat betreft die voorschotregeling lijkt de Commissie lidstaten te willen bewegen naar een model dat in Nederland al bestaat, namelijk in plaats van vergoeding van schade door een algemeen schadefonds, de schadevergoeding vorderen in het strafproces, waarbij de staat de executie overneemt en het slachtoffer zo spoedig mogelijk een voorschot geeft.⁶¹ De vraag is wel of er nog ruimte

is voor de beperkingen die thans qua delicten en wat betreft het moment van het verstrekken van het voorschot in de voorschotregeling in Nederland zijn opgenomen. Het voorstel voor een (volledig) zelfstandig beroepsrecht voor het slachtoffer inzake beslissingen over de schadevergoeding zou van Nederland (en dertien andere lidstaten) een wetswijziging vergen, dus de vraag is of daarvoor een meerderheid te vinden is.⁶² Het is in ieder geval duidelijk dat de Commissie op dit punt een andere oplossing voorstaat dan die in het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld; daarin is weliswaar een zelfstandige mogelijkheid van hoger beroep voor de benadeelde partij opgenomen, maar die geldt niet in het geval waarin de benadeelde partij, hetgeen in de praktijk vaak voorkomt, in eerste aanleg niet-ontvankelijk wordt verklaard in haar vordering.⁶³ Op het moment van schrijven van deze kroniek is er nog geen BNC-fiche (kabinetsstandpunt).

3.2.4. Confiscatie zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling

Sinds juni 2022 ligt in Brussel een voorstel voor een Richtlijn over vermogensherstel en confiscatie op de onderhandelingstafel.⁶⁴ Het voorstel bouwt voort op eerdere harmonisatie van confiscatiebevoegdheden in de EU.⁶⁵ In de richtlijn wordt veel aandacht besteed aan de noodzaak van gespecialiseerde opsporingsinstanties en informatie-uitwisseling. Verder is onder andere een verplichting opgenomen voor lidstaten om twee vormen van confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling – *non-conviction based confiscation* – mogelijk te maken.⁶⁶ Dergelijke confiscatie moet mogelijk zijn als een veroordeling van de verdachte niet tot de mogelijkheden behoort, omdat die ziek is of gevlucht, is overleden of dat het feit is verjaard. Tevens moet confiscatie van vermogensbestanddelen mogelijk zijn, wanneer alle (andere) mogelijkheden voor confiscatie niet mogelijk zijn, maar de rechter desalniettemin ervan overtuigd is dat de betrokken vermogensbestanddelen afkomstig zijn van criminele activiteiten. Deze vaststelling moet zijn gebaseerd op een volledige beoordeling van de omstandigheden van de zaak, met inbegrip van de vraag of de waarde van de voorwerpen in verhouding staat tot het legale inkomen van de

Het gaat onder andere om de toepassing van de voorschotregeling en het recht van het slachtoffer om in het strafproces zelfstandig een rechtsmiddel in te stellen

44. HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475, NJ 2022/354, m.nt. J.W. Ouwerkerk (onder NJ 2022/355).

45. Overigens geeft een recente uitspraak van het HvJ EU een indicatie dat de motiveringseisen aan de R-C bij zo'n machtiging niet streng zullen zijn. Dat geldt althans – ingevolge art. 15 lid 1 van de E-Privacy-richtlijn (Richtlijn 2002/58/EG) – wanneer de rechtelijke autoriteit een machtiging tot onderscheppen, opnemen en opslaan van telefoongesprekken van de verdachte geeft. Zie HvJ EU 16 februari 2023, C-349/21, ECLI:EU:C:2023:102 (HYA, IP, DD, ZI en SS).

46. Evenmin is bekend wanneer de zitting dient. Het zaaknummer is al wel bekend:

C-241/22.

47. G.P. Sholeh, 'De betekenis van het Prokuratuur-arrest: digitale opsporing en privacy onder de loep', DD 2022/15.

48. De 27 lidstaten behalve Denemarken, Ierland, Hongarije, Polen en Zweden.

49. N. Franssen & E. Sason in *T&C Internationaal Strafrecht en Strafrechtelijke samenwerking*, inl. opm. bij Verordening (EU) 2017/1939. Zie verder ook M.J. Borgers, 'Het Europees Openbaar Ministerie in de Nederlandse rechtsorde', NTS 2021/75, nr. 5, p. 263-273; en M.J.J.P. Luchtman, 'Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland. Over zijn ondeelbaarheid en de verhouding tot de Nederlandse strafrecht', DD 2021/63, p. 806-825.

50. Zie Eppo Annual report 2022 – Netherlands (www.eppo.europa.eu/en/documents).

51. COM(2011)327.

52. Op grond van de informatie opgenomen in de aanbeveling van de Commissie werden door het EHRM in 2021 81 schendingen van art. 3 EVRM vastgesteld met betrekking tot detentie, in veertien lidstaten van de EU. Zie echr.coe.int/documents/d/echr/Stats_violation_2021_ENG.

53. C(2022)8987, p. 3.

54. Zie ook J. Beneder, 'Detentie in de Europese Unie', *Sancties* 2018/12, p. 75-83.

55. C(2022)8987.

56. Idem.

57. Te vinden in Raadsdocument

15292/22), 2 december 2022.

58. COM(2023)424.

59. COM(2023)424, p. 2-3.

60. Zie ook A. Schijns, 'De EU stelt versterking van slachtofferrechten voor: wat betekent dit voor Nederland?', beervocaten.nl, 20 juli 2023.

61. COM(2023)424, p. 20.

62. COM(2023)424, p. 19.

63. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1201-1202.

64. COM(2022)245.

65. Zie o.a. Richtlijn 2014/42/EU, *PbEU* 2014, L 127).

66. Zie de toelichting op de artikelen 15 en 16, COM(2022)245, p. 15.

betrokkene. Deze tweede vorm van confiscatie is gericht op een situatie van 'onverklaarbare rijkdom in verband met criminele activiteiten'.⁶⁷

Over de richtlijn is in juni 2023 een algemene oriëntatie bereikt.⁶⁸ De onderhandelingen over de richtlijn vallen samen met de voorbereiding van een wetsvoorstel tot confiscatie van criminele goederen door het kabinet.⁶⁹ De voorgestelde richtlijn lijkt *non-conviction based confiscation* echter in het strafrecht te willen regelen, terwijl in het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen is gekozen voor een civielrechtelijke procedure. Het kabinet signaleert dit, maar lijkt nog geen beslissing te hebben genomen over de vraag hoe hiermee om te gaan.⁷⁰

4. Grensoverschrijdende strafrechtelijke samenwerking

4.1 Inleiding

Ook in de afgelopen jaren zijn de verscheidene mogelijkheden voor samenwerking met autoriteiten in andere EU-lidstaten veelvuldig benut. Het verklaart waarschijnlijk mede dat in de periode die deze kroniek bestrijkt door de Hoge Raad al enkele belangwekkende – en vaak verhelderende – arresten zijn geweest. Op het gebied van het overleveringsrecht heeft zich een herziening van de Overleveringswet voorgedaan, mede ter codificatie van uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Er is daarnaast nieuwe wetgeving in de maak. Het navolgende schetst de belangrijkste ontwikkelingen.

4.2. Negende evaluatie strafrechtelijke samenwerking: bevindingen over Nederland met bijzondere zorgen over toereikendheid rechtsbescherming in WETS-procedures

Om te beginnen moet worden gewezen op een belangrijk rapport van de Raad van de Europese Unie, waarin verslag wordt gedaan van de bevindingen betreffende Nederland in de 9^e evaluatieronde van strafrechtelijke samenwerking. Het betreft specifiek de strafrechtelijke samenwerking op

voorlopige hechtenis. Het gehele rapport is de moeite van kennisneming waard, maar meest belangwekkend – want zorgwekkend – zijn de bevindingen ten aanzien van de WETS-procedure. Daarom lichten we deze bevindingen er in deze kroniek uit.

Zorgen over de Nederlandse WETS-procedures zijn er vooral in situaties waarin de overgedragen of over te dragen sanctie een vrijheidsstraf behelst. Omdat de WETS enkel voorziet in de zogeheten procedure van voortgezette tenuitvoerlegging, vinden niet langer omzettingsprocedures plaats waarbij de buitenlandse straf wordt vervangen door een Nederlandse straf, op te leggen door de Nederlandse strafrechter. In het kader van voortgezette tenuitvoerlegging kan daarentegen slechts sprake zijn van een geringe aanpassing van de buitenlandse vrijheidsstraf, bijvoorbeeld wanneer die het Nederlandse strafmaximum overstijgt (zie artikel 2:11 WETS). De zorgen die in het rapport worden geuit hebben vooral betrekking op de inrichting van deze procedure. Deze laat formeel geen ruimte voor inbreng van de veroordeelde, terwijl diens gezichtspunten potentieel van grote invloed kunnen zijn op de precieze hoogte of op de aard van de te ondergane sanctie in Nederland, die immers – zo volgt uit onderliggend EU-recht – geen verzwarende ten opzichte van de oorspronkelijke sanctie mag behelzen en voorts de resocialisatie van veroordeelde behoort te dienen.

Meest pregnant wordt bevonden dat het de Minister van Justitie en Veiligheid is die beslist over overname van tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie alsmede over de al dan niet benodigde aanpassingen van die sanctie (in de praktijk wordt deze bevoegdheid uitgevoerd door het IOS)⁷² – terwijl volgens de opstellers van het rapport geen rechterlijke controle op die beslissing plaatsheeft. Weliswaar moet de minister bij zijn beslissing het (niet-gepubliceerde) oordeel van de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in acht nemen (artikel 2:12 WETS), dit rechterlijk oordeel is niet bindend, komt tot stand in een schriftelijke procedure en veroordeelde kan er niet tegen in beroep en ook niet tegen de beslissing van de minister. Wat de veroordeelde die het niet eens is met de beslissing van de minister (het IOS) dus enkel rest, is een civiele procedure te starten, maar de rechterlijke controle die in deze procedure plaatsheeft wordt door de opstellers van het rapport niet voldoende gedegen bevonden. Zoals immers de rechtspraak blijkt, legt de civiele rechter de nadruk op kennelijke fouten of juridische misslagen en acht het zich niet altijd gehouden tot het uitvoeren van een volwaardige inhoudelijke toetsing van het oordeel van de penitentiaire kamer en/of de beslissing van de minister.⁷³ De vraag of een en ander niet strijdig is met de vereisten zoals neergelegd in artikel 47 Handvest (de EU-equivalent van artikel 6 EVRM, zij het met een ruimere reikwijdte) doet zich steeds dringender voor.

De in het rapport geuite zorgen komen in essentie overeen met de zorgen die door de advocaten Dölle & De Boer reeds in 2021 onder woorden werden gebracht onder de sprekende titel 'De black box van de WETS'.⁷⁴ Een uitspraak van de Hoge Raad in juni 2022 gaf echter nauwelijks antwoorden op openliggende vragen. Na zijn vaststelling dat in de specifieke WETS-procedure van betrokkene

Zorgen over de Nederlandse WETS-procedures zijn er vooral in situaties waarin de overgedragen of over te dragen sanctie een vrijheidsstraf behelst

basis van wederzijdse erkenning, waarbij de vrijheid van betrokkenen in het geding is.⁷¹ Blijkens het rapport is onderzoek gedaan naar de toepassing en uitwerking in de praktijk van de Overleveringswet (OLW), de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS), en Titel 7 van Boek 5 Sv waarin de EU-regelingen zijn geïmplementeerd betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van zogeheten toezichtsbeslissingen en schorsingsbevelen

wél hoor en wederhoor had plaatsgevonden⁷⁵, achtte de Hoge Raad het blijkbaar niet nodig in te gaan op de vraag of veroordeelden daar überhaupt recht op (behoren te) hebben en evenmin op de toepasselijkheid van artikel 47 Handvest op de procedure bij de penitentiaire kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden.⁷⁶

Een verschuiving in de – onzes inziens – goede richting lijkt gaande. Zo achtte de Rechtbank Den Haag eerder dit jaar ontoereikend gemotiveerd dat de tenuitvoerlegging in Nederland van een in België opgelegde levenslange gevangenisstraf geen strafverzwaring betekent, waarna de minister opgedragen wordt het Hof Arnhem-Leeuwarden de opdracht te geven zijn eerdere oordeel te overwegen. Daarbij moet de veroordeelde, die volgens de rechtbank immers op grond van artikel 47 Handvest rechtsbescherming toekomt, de gelegenheid krijgen ‘zijn zienswijze te geven’ en dienen ‘hoor en wederhoor [...] te zijn gewaarborgd’.⁷⁷ Zeer recent achtte ook het Hof Den Haag artikel 47 Handvest expliciet van toepassing op de procedure bij de penitentiaire kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden.⁷⁸ Het betrof een zaak waarin een Zweedse straf in Nederland als tbs-maatregel zou worden tenuitvoergelegd, wat volgens veroordeelde zou neerkomen op een verzwaring van zijn strafrechtelijke positie. Omdat veroordeelde niet is gehoord, is volgens het hof sprake van handelen in strijd met het ‘fundamentele beginsel van hoor en wederhoor’. Het hof meent echter wel dat de kwestie eerst nog terug moet naar het Hof Arnhem-Leeuwarden voor een zogeheten ‘aanpassingsprocedure’; zolang die procedure niet heeft plaatsgevonden acht het Hof Den Haag zich niet bevoegd het oordeel van het Hof Arnhem-Leeuwarden inhoudelijk te beoordelen. Over die aanpassingsprocedure (geen wettelijke procedure, maar een in de praktijk gegroeid fenomeen) stelde hij

Daarmee geeft het Hof Den Haag twee duidelijke fingerwijzingen aan de wetgever

eerder in de uitspraak overigens wel dat het wenselijk zou zijn om vast te leggen hoe die procedure eruitziet, maar ook – nog verderstrekkend – dat middels de aanpassingsprocedure niet op de meest effectieve manier recht wordt gedaan aan de eisen van hoor en wederhoor. Effectiever acht hij het om vóór de overnamebeslissing hoor en wederhoor toe te passen. Daarmee geeft het Hof Den Haag twee duidelijke fingerwijzingen aan de wetgever. Alle redenen om de ontwikkelingen in de WETS-rechtspraak met belangstelling te volgen.⁷⁹

4.3. Overleveringsrecht (Europees aanhoudingsbevel)

4.3.1. Gewijzigde Overleveringswet (herimplementatie)

Per 1 april 2021 heeft de Overleveringswet (OLW) van 12 mei 2004 een niet gering aantal wijzigingen ondergaan. Deze werden zelfs een ‘herimplementatie’ genoemd van het onderliggende EU-Kaderbesluit 2002/584 betreffende het Europees aanhoudingsbevel (EAB).⁸⁰ Uit de ruime ervaring die in Nederland en in andere EU-lidstaten met de overleveringsprocedure is opgedaan en de daaruit voortvloeiende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie was naar voren gekomen dat verscheidene aspecten van de oorspronkelijke OLW niet verenigbaar waren met het Kaderbesluit of de uitleg die daar door het Hof van Justitie in prejudiciële uitspraken aan is gegeven.⁸¹ Dientengevolge kent de huidige OLW ten opzichte van voorheen onder meer de volgende wijzigingen:⁸²

- Een EAB krijgt voorrang boven een uitleveringsverzoek als de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft van de lidstaat die het EAB uitvaardigde (dus Unieburger is) en in Nederland verblijft als gevolg van gebruikmaking van zijn recht op vrij verkeer (deze voorrangsregel volgt uit de artikelen 2, 23 en 31 OLW en codificeert de lijn van rechtspraak van het Hof van Justitie die aanving met de uitspraak in *Petruhhin*).⁸³
- De huidige tekst van artikel 11 OLW geeft uitdrukking aan de door het Hof van Justitie voorgeschreven omgang met EAB's waarbij zorgen bestaan over de waarborging van mensenrechten ná overlevering (zie 4.3.2). Kern daarvan is dat bij een ‘reëel gevaar’ dat na overlevering de ‘door het Handvest van de grondrechten van

67. Doc. 9314/23, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation - General approach, 22 mei 2023.

68. *Kamerstukken II* 2022/23, 32317, nr. 830, p. 17-18.

69. Daarover is in mei 2023 advies uitgebracht door de Raad van State (raadvanstate.nl/adviezen/@134200/w16-22-00186-ii/). Over dat voorstel o.a. J.H.B. Bemelmans & M.A.P. Timmerman, ‘Afnemen zonder strafrechtelijke veroordeling. Het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen beschouwd in straf- en Europeesrechtelijk perspectief’, *DD* 2023/26, p. 349-381; en S. Buisman, ‘Non-conviction based confiscatie vanuit EU-rechtelijk perspectief’, *NJB* 2023/1556, afl. 22, p. 1814-1820.

70. *Kamerstukken II* 2022/23, 32317, nr. 830, p. 18. De korte uitleg van het kabinet is overigens voor een deel niet helemaal begrijpelijk.

71. Evaluation Report on the Ninth Round of Mutual Evaluations. 9th round of mutual evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty: Report on the Netherlands, Brussels 2 December 2022, Council doc. 13190/1/22 REV, online beschikbaar via: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13190-2022-REV-1/en/pdf (laatst geraadpleegd op 23 augustus 2023).

72. IOS staat voor Internationale Overdracht Strafvonnissen (Divisie Individuele Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).

73. Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 26 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:341 en Rb. Den Haag 7 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4171.

74. F.T.C. Dölle & T. de Boer, ‘De black box van de WETS. Gebrek aan transparantie en rechtsbescherming in de procedure van strafoverdracht’, *NTS* 2021/24, p. 74-83.

75. In de praktijk geven het IOS en het Hof daar op verzoek wel eens de gelegenheid toe, ook al voorziet de WETS niet in een recht daarop.

76. HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858, zie m.n. r.o. 3.2.

77. Rb. Den Haag 19 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5392, r.o. 5.30 en 5.32.

78. Hof Den Haag 5 september 2023,

ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.14.

79. Idem, r.o. 5.24 resp. 5.20.

80. Wet van 3 maart 2021 tot 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) (*Stb.* 2021, 125).

81. Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35535, nr. 3, p. 2.

82. Deze zijn ook opgenomen in het ruime overzicht dat in de memorie van toelichting wordt aangeduid als overzicht van ‘de belangrijkste wijzigingen’. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35535, nr. 3, 4-5.

83. HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630 (*Petruhhin*).

de Europese Unie gewaarborgde rechten zullen worden geschonden' overlevering geen doorgang kan vinden (lid 1), zij het dat eerst tot uitstel (lid 2) moet worden overgegaan met bijbehorend onderzoek naar de precieze situatie en mogelijke wijzigingen daarin die overlevering alsnog mogelijk maken.

- Als overlevering is verzocht ter fine van straffenuitvoering terwijl het onderliggende buitenlandse vonnis het resultaat is van een verstekprocedure zoals in artikel 12 OLV bedoeld, dan is weigering niet langer verplicht, maar slechts facultatief. Daarmee is gehoor gegeven aan de door het Hof van Justitie gegeven uitleg aan relevante bepalingen in het Kaderbesluit EAB.⁸⁴
- Ook in geval van overlevering na een verkorte procedure geldt het specialiteitsbeginsel (artikel 39, 40 en 43 OLV) waar het specialiteitsbeginsel voorheen nu juist

De ruimte om Europese aanhoudingsbevelen te weigeren blijft gering

kwam te vervallen wanneer de opgeëiste persoon voor de verkorte procedure koos.

Recent is opnieuw een wetsvoorstel ter herimplementatie in consultatie geweest, dit naar aanleiding van ingebrekestellingen door de Europese Commissie.⁸⁵

4.3.2. Overlevering en fundamentele rechten

De adequate bescherming van fundamentele rechten bij overlevering is (net als bij uitlevering) met recht een continue punt van aandacht en soms ook zorg. De ruimte om Europese aanhoudingsbevelen (EAB's) te weigeren blijft gering; het HvJ EU biedt slechts zelden een opening om buiten de voorziene weigeringsgronden af te wijken van het uitgangspunt van wederzijdse erkenning. De tweestappentoets die aan de overleveringsrechter is voorgeschreven om bij zorgen van fundamenteelrechtelijke aard te beoordelen of overlevering mag/moet worden uitgesteld of geweigerd, geldt onverminderd. In eerste instantie geformuleerd voor situaties van (vermeend) onmaatse detentieomstandigheden werd dit toetsingskader al snel tevens toepasselijk verklaard op situaties waarin zorgen bestaan over de rechterlijke onafhankelijkheid in de uitvaardigende lidstaat (zie verder de navolgende paragraaf).

Recentelijk stond het Hof echter toe dat de eerste stap van deze toets (de beoordeling van algemene, structurele tekortkomingen of situaties in de naleving van betwiste fundamentele rechten) wordt overgeslagen, zodat enkel de tweede stap gezet moet worden (de beoordeling van een reëel gevaar op schending in het concrete geval). Het betrof het zeer uitzonderlijke geval dat de door Kroatië opgeëiste persoon volgens de Italiaanse overleveringsrechter leed aan een chronische ziekte van onbepaalde duur en van zodanige aard dat overlevering aan Kroatië een ernstig gevaar voor verslechtering van diens gezondheid met zich zou brengen. Volgens het Hof moet

overlevering worden opgeschort als op basis van 'zwaarwegende en op feiten berustende gronden' aan te nemen is dat overlevering een 'reëel risico' met zich brengt op 'een significante daling van zijn levensverwachting of op een snelle, aanzienlijke en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand'. Het vervolgens inwinnen van informatie bij de uitvaardigende lidstaat over de omstandigheden waarin de opgeëiste persoon na zijn overlevering zal geraken, kan vervolgens tot afstel leiden, maar ook tot het alsnog toestaan van overlevering.⁸⁶

Intussen vond het EHRM een elegante balans tussen enerzijds het eigen mandaat – dat immers óók de naleving van EVRM-rechten in EAB-zaken omvat – en anderzijds respect voor de autonomie van het Unierecht. In de onmogelijkheid om zich in Luxemburg rechtstreeks te beklagen over een beslissing over overlevering toe te staan, wendden overgeleverde personen zich met enige regelmaat tot Straatsburg om daar de klacht neer te leggen dat de lidstaat die hun overlevering toestond, zich daarmee schuldig maakte aan schending van het EVRM (het gaat meestentijds, ook hier, om artikel 3 of 6 EVRM), omdat er sprake zou zijn van een reëel risico op schending van het EVRM ná overlevering. Waar voorheen werd aangenomen dat terzake de rechtspraak van het EHRM inzake uitlevering in strafzaken en uitzetting in asielzaken ook op overlevering van toepassing zou zijn, is inmiddels duidelijk dat het EHRM in de sfeer van overlevering de – al langer bestaande – *Bosphorus*-doctrine hanteert.⁸⁷

Vertaald naar de EAB-context betekent de *Bosphorus*-doctrine een vermoeden dat handelingen verricht ter uitvoering van de EAB-regeling als zodanig vermoed worden EVRM-conform te zijn ('vermoeden van gelijkwaardige bescherming'), tenzij rechtsbescherming in een individueel geval kennelijk tekortschiet en – aldus – dit vermoeden wordt weerlegd. Wat vaststelling van het vermoeden van gelijkwaardige bescherming vervolgens precies betekent voor de (intensiteit van) toetsing van de gestelde grondrechtenschending, valt op basis van de (wijze van) toetsing in *Bivolaru en Moldovan/Frankrijk* nog niet goed te zeggen al lijkt het onvermijdelijk dat het daar impact op heeft.⁸⁸ Toekomstige rechtspraak moet het uitwijzen.

Rechtsstatelijke zorgen; tekortkomingen rechterlijke onafhankelijkheid

In de afgelopen jaren hebben de rechtsstatelijke situaties in Polen, Hongarije en Roemenië het overleveringsverkeer meermaals op scherp gezet. Vooral met Polen als onze nationale topleverancier van EAB's werd dat zeker in Nederland sterk voelbaar. De situatie in Polen vormde ook in de kroniekperiode meermaals aanleiding voor de Rechtbank Amsterdam (exclusief bevoegd de uitvoering van inkomende EAB's te beoordelen) om het HvJ EU te verzoeken tot nadere uitleg over de tweestappentoets. Soms hadden deze prejudiciële verzoeken meer weg van pogingen het Hof te verleiden tot aanpassing van zijn tweestappentoets, zoals in de gevoegde zaken *L en P*.⁸⁹ Daarin gaf de rechtbank vrij duidelijk aan weinig heil te zien in de tweede stap van deze toets – de beoordeling van het reële risico op schending in het concrete geval – in gevallen als de onderhavige waarin die stap vergt dat met de (rechterlijke) autoriteiten in de uitvaardigende staat (in casu Polen) de dialoog aan te gaan over hun eigen mate van rechterlijke

onafhankelijkheid. Zou voor niet-overlevering niet reeds voldoende moeten zijn dat zowel bij gewone rechterlijke instanties als bij de tuchtrechtelijke instanties structurele gebreken in de onafhankelijkheid zijn vastgesteld, en wel omdat bij die stand van zaken automatisch sprake is van een reëel risico op schending van het recht op een eerlijk proces, voor zover de overlevering althans wordt gevraagd met het oog op strafrechtelijke vervolging en berechting aldaar?⁹⁰ Maar in *L en P* hield het Hof vast aan het vereiste dat ook de concrete toets wordt uitgevoerd. Daarmee werd een streep gezet door een *structurele* weigering van overlevering naar Polen.

Dat de Rechtbank Amsterdam in de zaak *L* nadien besloot om met toepassing van de volledige tweestapen-toets af te zien van zijn overlevering naar Polen (de reeds veroordeelde *P* werd wel overgeleverd)⁹¹ bleek een uitzondering.⁹² Immers, de situatie van deze opgeëiste persoon *L* was uniek. Voor de tegen hem lopende overleveringsprocedure was in Polen namelijk ruime belangstelling ontstaan bij politiek, media en autoriteiten (waaronder tot de uitvoerende macht behorende autoriteiten) nadat de rechtbank ervoor had gekozen in zijn zaak prejudiciële vragen te stellen en alle overige aanhangige Poolse EAB's voorlopig op te schorten. Bij de beslissing om van zijn overlevering af te zien, vormde dit een belangrijke factor. Het maakt *L* geen 'willekeurige Poolse verdachte' meer, zodat de rechtbank vreesde voor doorwerking van negatieve effecten in de strafprocedure die tegen hem zal worden gevoerd.⁹³ Beslissingen tot niet-overlevering in verband met rechtsstatelijke zorgen zijn nadien niet meer voorgekomen bij de Rechtbank Amsterdam.

Bevoegde autoriteiten in het overleveringsrecht

Reeds vóór de hierboven aangehaalde herimplementatie van de OLV waren in reactie op rechtspraak van het HvJ EU al eens belangwekkende wijzigingen doorgevoerd. Een van die wijzigingen betrof de aanwijzing van de rechter-commissaris als bevoegde uitvaardigende autoriteit. Deze wijziging was een direct gevolg van een uitspraak van het Hof uit 2019 waarin hij oordeelde dat nationale openbaar ministeries die kunnen worden aangestuurd door een orgaan van de uitvoerende macht – bijvoorbeeld via een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister

Of terugkijkend inderdaad van een revolutie kan worden gesproken, moet worden betwijfeld

van Justitie en Veiligheid zoals we die in Nederland kennen – *niet* vallen onder het begrip 'uitvaardigende rechterlijke autoriteit' zoals bedoeld in artikel 6 Kaderbesluit EAB.⁹⁴ De auteurs van de vorige kroniek bestempelden de uitspraak als 'een stille revolutie in het overleveringsrecht'.⁹⁵ Of terugkijkend inderdaad van een revolutie kan worden gesproken, moet worden betwijfeld. In allerijl werd artikel 44 OLV zo aangepast dat voortaan de R-C bevoegd is tot het uitvaardigen van EAB's. Bovendien bleek uit opvolgende uitspraken van het Hof dat ook enkele bevoegdheden die aan het Nederlandse openbaar ministerie waren toebedeeld bij de *uitvoering* van EAB's, daar niet konden blijven. Tot grote, opzienbarende verschuivingen van staatsrechtelijke aard heeft het in Nederland echter niet geleid. De meest besproken – en ogenschijnlijk gemakkelijk te bewerkstelligen – optie in dit verband betreft afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Uit een verkennend onderzoek van de Universiteit Leiden en de Radboud Universiteit⁹⁶ kwam echter naar voren a) dat daarmee nog niet zou zijn voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie; het Hof vergt daarnaast immers dat tegen de beslissing van een openbaar ministerie in deze context een rechtsmiddel openstaat bij de rechter; b) dat ook overigens weinig draagvlak lijkt te bestaan voor een zo forse staatsrechtelijke ingreep op basis van rechtspraak die in een zeer specifieke context is gewezen (namelijk de context van justitiële samenwerking) – rechtspraak bovendien die niet altijd eenduidig te interpreteren is en voorts nog in ontwikkeling is.⁹⁷

4.4. Wederzijdse rechtshulp

4.4.1. Europees onderzoeksbevel

De regeling inzake het Europees onderzoeksbevel (EOB)

84. HvJ EU 24 mei 2016, C-108/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:346 (*Dworzecki*); HvJ EU 10 augustus 2017, C-271/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:629 (*Zdziaszek*).

85. Zie voetnoot 3.

86. HvJ EU 18 april 2023, C-699/21, ECLI:EU:C:2023:295.

87. EHRM 17 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0417JUD002105511 (*Pirozzi/België*), par. 62; EHRM 25 maart 2021,

ECLI:CE:ECHR:2021:0325JUD004032416 (*Bivolaru en Moldovan/Frankrijk*), par. 96 e.v. Meer over deze uitspraak in J. Krommendijk, 'Bosphorus bijt in Bivolaru: over EHRM-toetsing tenuitvoerlegging EU-arrestatiebevelen. Annotatie bij Europees Hof

voor de Rechten van de Mens', 25 maart 2021,

ECLI:CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, *EHRC Updates* 2021-0091.

88. Zie daarover J.W. Ouwerkerk, 'Grenzen aan wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen bij de uitvoering van Europese aanhoudingsbevelen: convergentie en divergentie in de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM', *SEW: Tijdschrift Voor Europees en Economisch Recht* 2021, 12, p. 615-627, m.n. par. 4.2.

89. HvJ EU 17 december 2020, C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 (*L en P*). Zie hierover ook P.A.M. Verrest, 'Zorgen om de rechtsstaat in Polen bij uitvoering van een Euro-

pees aanhoudingsbevel', *NIER* 2021/3-4, p. 81-89.

90. Zie de tussenuitspraak Rb. Amsterdam 31 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3776.

91. Rb. Amsterdam 27 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:179, zie m.n. r.o. 5.4.4.

92. Zie ook J. Ouwerkerk & E. Filius, 'Rechtbank Amsterdam weigert Poolse verdachte over te leveren: precedent of uniek besluit?', *nederlandsrechtstaat.nl*, 24 februari 2021.

93. Rb. Amsterdam 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420, m.n. r.o. 5.3.8.

94. HvJ EU 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (*OG en PI*), *EHRC* 2019/181, m.nt. S.M.A. Lestrade.

95. *NJB* 2020/961, afl. 15, p. 1121-1132.

96. Het betreft een WODC-onderzoek waar twee auteurs van deze kroniek bij betrokken waren: Ouwerkerk als projectleider en Van Noorloos als lid van de begeleidingscommissie. Zie J.W. Ouwerkerk, S.M.A. Lestrade, K.M. Pitcher, J.H. Crijns & J.M. ten Voorde, *De rol en positie van het openbaar ministerie als justitiële autoriteit in Europees strafrecht: Een verkennende studie naar een toekomstbestendige vormgeving van de rol en de positie van het openbaar ministerie in de EU-brede justitiële samenwerking in strafzaken*, WODC-rapport 2021.

97. Idem, par. 5.2.1 en 5.3.3.

biedt het belangrijkste wettelijk kader voor grensoverschrijdende bewijsgaring en -uitwisseling met andere EU-lidstaten en vindt net als overlevering plaats op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning. De regeling is sinds medio 2017 van kracht en is neergelegd in titel 4 van boek 5 Sv.⁹⁸ Gebruik van deze regeling in de praktijk heeft vooral vragen doen rijzen over de (reikwijdte van) rechtsbescherming die betrokkenen toekomt, zowel in het kader van de uitvaardiging als de uitvoering van EOB's, met daarbij ook aandacht voor de rol van betrokken instanties.

Hof van Justitie vereist rechtsmiddel tegen uitvaardiging EOB

In antwoord op prejudiciële vragen van de Bulgaarse rechter oordeelt het HvJ EU in *Gavanozov II* dat het recht op

Vooralsnog is er dan ook geen aanleiding gezien de Nederlandse wet of praktijk in verband met *Gavanozov II* aan te passen

een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47 Handvest) vereist dat in de lidstaat die een EOB uitvaardigt met het oog op doorzoeking, inbeslagneming of het per videoconferentie horen van een getuige, een rechtsmiddel tegen die beslissing tot uitvaardiging open moet staan.⁹⁹ Deze uitspraak van het Hof kan strikt en minder strikt worden geïnterpreteerd. Nederlandse commentatoren staan een minder strikte lezing voor, nu het Hof zich niet uitlaat over het moment/de momenten waarop dat rechtsmiddel beschikbaar zou moeten zijn.¹⁰⁰ Dat dit per se al bij uitvaardiging mogelijk moet worden gemaakt (bijvoorbeeld zelfs al voorafgaand aan daadwerkelijke toezending van het EOB aan de lidstaat van uitvoering), zou immers zowel het strafrechtelijk onderzoek als de snelheid van de EOB-procedure danig in gevaar kunnen brengen. Nu dat niet expliciet wordt vereist, mag ervan worden uitgegaan dat terzake de EHRM-lijn moet worden gevolgd (zie r.o. 34), zodat voldoende is als een rechtsmiddel 'op een bepaald moment' kan worden aangewend (par. 65-66 conclusie A-G Bobek). Op de vraag of de mogelijkheden die er naar Nederlands recht bestaan om rechtsmiddelen aan te wenden tegen doorzoeking, inbeslagneming en getuigenverhoor per videoconferentie, eigenlijk als afdoende kunnen worden beschouwd, is geen eenduidig antwoord, niet in de laatste plaats omdat het Hof in zijn uitspraak weinig concreet is over wat hij terzake verwacht.¹⁰¹ Vooralsnog is er dan ook geen aanleiding gezien de Nederlandse wet of praktijk in verband met *Gavanozov II* aan te passen.

Rechtsbescherming na inbeslagneming in EOB-procedures; rol OM en beklagrechter

Over rechtsbescherming bij de uitvoering van EOB's door Nederland ging het in verschillende uitspraken (arresten

en beschikkingen) van de Hoge Raad. Met name ging het om rechtsbescherming na inbeslagneming. Zo oordeelde de Hoge Raad bij beschikking dat ook aan verschoningsgerechtigden, niet-zijnde de beslagenen (in casu een notaris en het notariskantoor waaraan hij verbonden was) een zelfstandig beklagrecht toekomt in EOB-procedures.¹⁰²

In diezelfde beschikking legt de Hoge Raad het bovendien op de weg van het openbaar ministerie om verschoningsgerechtigden afzonderlijk te informeren over zowel hun beklagrecht als hun recht om tegen de inbeslagneming van stukken of de vastlegging van gegevens bezwaar te maken (o.g.v. artikel 98 lid 2 Sv). De korte termijn van veertien dagen die in de vlotte EOB-procedures geldt voor het indienen van een klaagschrift, gaat ook voor verschoningsgerechtigden pas lopen zodra zij door het openbaar ministerie zijn geïnformeerd of via andere weg kennis hebben genomen van het beslag.¹⁰³

Maar dat is nog niet alles voor het openbaar ministerie. In een eerdere rolbeschikking in dezelfde zaak kreeg het openbaar ministerie van de Hoge Raad ook de taak om zich in beklagprocedures actief te bekommeren om de informatiepositie van klagers. Die informatiepositie is een punt, omdat in EOB-procedures als regel geheimhouding moet worden betracht (artikel 19 Richtlijn 2014/41, vgl. ook artikel 5.4.10 lid 1 Sv). Het uitgangspunt van geheimhouding geldt ook wanneer er een beklagprocedure volgt. Maar, zo oordeelt de Hoge Raad, die plicht tot geheimhouding strekt zich niet steevast uit tot alle stukken in het dossier of nog op te maken stukken. Nog belangrijker is echter dat de Hoge Raad aan het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid toebedeelt om bij de behandeling van klaagschriften in geheime EOB-procedures op eigen initiatief na te gaan welke stukken zonder problemen met klagers kunnen worden gedeeld – en daartoe overleg te plegen met de uitvaardigende autoriteit,¹⁰⁴ gesteld weliswaar dat daartoe aanleiding bestaat (standaard navraag doen blijkt in een latere uitspraak dan weer niet vereist).¹⁰⁵

Meermaals werd ook de precieze rol van de beklagrechter in EOB-procedures in cassatie voorgelegd. De Hoge Raad is er helder over: die rol is in EOB-procedures een stuk beperkter dan in reguliere beklagprocedures. In het licht van het geldende beginsel van wederzijdse erkenning is dat volstrekt navolgbaar. De beklagrechter is niet bevoegd zich uit te laten over de proportionaliteit van het uitgevaardigde EOB en evenmin over het strafvorderlijk belang dat met voortdurend van het beslag gemoeid is.¹⁰⁶ Met verweren daaromtrent kan betrokkene dus niet bij de Nederlandse beklagrechter terecht. Wat overblijft is de toepasselijkheid van weigeringsgronden en gronden tot uitstel. De beoordeling daarvan ligt in EOB-procedures wél op het bord van de beklagrechter, zij het dat de Hoge Raad hem niet verplicht ambtshalve een volle toetsing uit te voeren.¹⁰⁷ Iets van een aanknopingspunt voor nader onderzoek moet de beklagrechter dus wel hebben, bijvoorbeeld aan te reiken door de verdediging.

Hernieuwde aandacht voor interstatelijk vertrouwensbeginsel in Encrochat- en SkyECC-zaken

De hoeveelheid strafzaken waarin door het openbaar ministerie bewijsmateriaal uit ontsleutelde cryptocom-

De opsporingspraktijk mag zich gaan voorbereiden op de mogelijkheid om voor het verkrijgen van digitale gegevens die opgeslagen zijn bij een dienstaanbieder in een andere EU-lidstaat zich rechtstreeks tot die dienstaanbieder te wenden

municatie werd aangedragen, deed een klassieke vraag herleven, namelijk de vraag naar de precieze omvang van het vertrouwensbeginsel bij de grensoverschrijdende bewijsgaring en -uitwisseling. De vraag vormde ook onderdeel van de prejudiciële vragen die door de Rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel aan de Hoge Raad waren voorgelegd in het kader van strafzaken betreffende internationale drugshandel, waarbij in Frankrijk onder meer interceptie van versleutelde berichten – verstuurd via de diensten van Encrochat en SkyECC – plaatsvond. De prejudiciële uitspraak komt reeds uitvoerig aan bod in de kroniek straf(proces)recht,¹⁰⁸ zodat we in deze kroniek enkel de aspecten aanstippen die betrekking hebben op de EOB-regeling. Nederland had in de onderliggende strafzaken immers EOB's uitgevaardigd.

Inzake de omvang van het interstatelijk vertrouwensbeginsel bij EOB-samenwerking blijkt dat de Hoge Raad zijn bestaande toetsingskader handhaaft. Dat kan geen verrassing zijn; als op wederzijdse erkenning gestoeld samenwerkingsmechanisme geldt het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen des te sterker in het verband van EOB's. Aldus geldt onverminderd dat ervan wordt uitgegaan dat onderzoek verricht onder de verantwoordelijkheid van de buitenlandse autoriteiten rechtmatig is verricht, tenzij in dat land vast is komen te staan dat de rechtsregels niet zijn nageleefd. Nog steeds geldt uiteraard dat de rechter zich ervan moet verzekeren dat het gebruik van de resultaten in de Nederlandse strafzaak voldoet aan het recht op een eerlijk proces. In het licht van de differentiatie tussen *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* zoals benadrukt door A-G Paridaens, oordeelt de Hoge Raad dat de rechter alleen de betrouwbaarheid hoeft te onderzoeken als (al dan niet naar aanleiding van een verweer) concrete aanwijzingen bestaan voor het tegendeel.¹⁰⁹

Over de kwestie is echter het laatste woord nog niet gezegd. Thans is bij het HvJ EU een prejudiciële procedure

aanhangig nadat door het *Landgericht Berlin* een niet gering aantal vragen is gesteld over de verenigbaarheid van de in Encrochat-zaken gevolgde werkwijze met voorschriften in zowel de Richtlijn EOB als het Unierecht anderszins. Deze vragen zien onder meer op: rechterlijke betrokkenheid bij uitvaardiging; de bruikbaarheid van elders verkregen bewijs als het daarvoor gebruikte opsporingsmiddel naar het recht van de uitvaardigende lidstaat ongeoorloofd zou zijn geweest; en de eventuele rechtsgevolgen als de wijze van verkrijging van het bewijsmateriaal in strijd is met Unierecht.¹¹⁰ De conclusie in deze zaak wordt op 26 oktober 2023 verwacht.¹¹¹

4.4.2. E-evidence

Voor wat betreft elektronisch materiaal gaat het EOB-kader worden aangevuld. Met het aannemen van Verordening 2023/1543 mag de opsporingspraktijk zich namelijk gaan voorbereiden op de mogelijkheid om voor het bewaren of verkrijgen van digitale gegevens die opgeslagen zijn bij een zogeheten dienstaanbieder in een andere EU-lidstaat (bijvoorbeeld sociale mediaplatforms of telecombedrijven) zich rechtstreeks tot die dienstaanbieder te wenden, in plaats dus van de justitiële autoriteiten in dat land aan te schrijven. Dienstaanbieders die in Nederland zijn gevestigd mogen zich op hun beurt voorbereiden op een toekomst waarin zij rechtstreeks door justitie-autoriteiten uit andere EU-lidstaten worden benaderd met het bevel bepaalde digitale gegevens te bewaren of te verstrekken.¹¹² Niet-naleving van de verplichtingen terzake kan tot boetes leiden (art. 15).

De verordening maakt onderscheid tussen Europese bewaringsbevelen en Europese verstrekingsbevelen. Of een dienstaanbieder nu wordt gevraagd digitale gegevens te bewaren (met het oog op eventuele latere verstrekking) of direct te verstrekken, beide verzoeken dienen het gebruikmaking van standaardcertificaten te

98. Titel 4 van boek 5 Sv dient ter implementatie van EU-Richtlijn 2014/41 en is van kracht sinds 17 juni 2017, *Stb.* 2017, 262. De multilaterale en bilaterale rechtshulpregelingen waar tot dan toe gebruik van werd gemaakt, zijn in de relaties tot niet-EU-lidstaten nog altijd van kracht.

99. HvJ EU 11 november 2021, C-852/19, ECLI:EU:C:2021:902, *NJ* 2022/297, m.nt. J.W. Ouwerkerk.

100. S.M.A. Lestrade, 'Gavanozov II (HvJ, C-852/19) – Uitvaardigende lidstaat moet voorzien in rechtsmiddel tegen Europees onderzoeksbevel' (annotatie), *EHRC* 20

december 2021.

101. Idem.

102. HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1970, *NJ* 2021/378, m.nt. J.W. Ouwerkerk, r.o. 4.3.

103. Idem, r.o. 4.6.1-4.6.2.

104. HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1227, *NJ* 2021/379, m.nt. J.W. Ouwerkerk, r.o. 4.5.

105. HR 22 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:653.

106. HR 28 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:965, *NJ* 2023/227, m.nt. J.W. Ouwerkerk, r.o. 5.3. Zie tevens HR 21

december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1940, *NJ* 2022/372, m.nt. A.H. Klip.

107. HR 28 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:965, *NJ* 2023/227, m.nt. J. W. Ouwerkerk, r.o. 4.2.3.

108. Lestrade & Nab, *NJB* 2023/2443, afl. 33, p. 2818-2831.

109. HR 13 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:913, r.o. 6.28.

110. Het zaaknummer is C-670/22.

111. Informatie daarover kan worden geraadpleegd via: CURIA - Case information (europa.eu) (laatst geraadpleegd op 28 september 2023).

112. Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure (*PbEU* 2023, L 191). De digitale gegevens hoeven niet enkel te worden gevorderd met het oog op opsporing van strafbare feiten; ze kunnen ook dienen ter lokaliseren van gevluchte veroordeelden.

worden uitgevaardigd (bijlage I en II). Afhankelijk van het type digitale gegevens waarvan de bewaring of verstrekking wordt bevolen, gelden specifieke vereisten aangaande de uitvaardigende autoriteit of betreffende de ernst van het strafbare feit dat aan het bevel ten grondslag ligt.

Een belangwekkende wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel uit 2018¹¹³ betreft het voorschrift om bij de uitvaardiging van een Europees verstrekingsbevel ter verkrijging van verkeersgegevens die meer omvatten dan enkel identificerende gegevens, of ter verkrijging van inhoudelijke gegevens (tekst, spraak, video's, beelden en geluid, alle anders dan abonnee- of verkeersgegevens), het verstrekingsbevel téch tevens te doen toekomen aan de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de dienst aanbieder gevestigd is, enkele uitzonderingen daargelaten (artikel 8).

Dienstaanbieders die een Europees bewaringsbevel ontvangen, worden geacht de betreffende digitale gegevens in elk geval 60 dagen te bewaren (eenmaal met 30 dagen te verlengen, artikel 11). In reactie op een Europees verstrekingsbevel dienen de gevraagde gegevens binnen tien dagen – en in noodgevallen binnen acht uur – te worden verstrekt (artikel 10). Met dit nieuwe instrument is dus een forse snelheidswinst beoogd. Het laat onverlet dat de dienst aanbieder (of in voorkomend geval de autoriteit in de lidstaat waar die dienst aanbieder gevestigd is), van oordeel kan zijn dat vanwege nationaalrechtelijke voorschriften of fundamentele rechten geen gehoor kan worden gegeven aan de bevelen (vgl. ook de weigeringsgronden in artikel 12), er althans bezwaar tegen hebben. Voor gevallen waarin niet-naleving samenhangt met al dan niet vermeende verplichtingen jegens een derde land, is in de verordening een toetsingsprocedure in het leven geroepen, die zelfs kan vergen dat een rechter in de uitvaardigende lidstaat beoordeelt of het recht van het derde land bewaring of verstrekking inderdaad niet toelaat (artikel 17).

Zijnde een verordening, behoeft dit nieuwe instrument niet verplicht te worden omgezet in Nederlandse wetgeving, al is een uitvoeringsregeling mogelijk wel nodig. De nieuwe regels zullen met ingang van 18 augustus 2026 automatisch van kracht zijn (artikel 34).

4.5. Overdracht van strafvervolgning

De Europese Commissie heeft in april 2023 een voorstel gedaan voor een verordening inzake de overdracht van vervolging in strafzaken.¹¹⁴ De overdracht van strafvervolgning is op het moment het enige onderdeel van de strafrechtelijke samenwerking tussen EU-lidstaten waarvoor nog geen apart EU-instrument bestaat. Een poging daartoe mislukte in 2009.¹¹⁵ In de praktijk werd dit betreurd,

omdat de overdracht van strafvervolgning als instrument een uitkomst kan bieden in een veelvoud van zaken, waarin het duidelijk is dat een andere lidstaat in een betere positie is om feiten te onderzoeken en te vervolgen, of bijvoorbeeld wanneer de uitvaardiging van een EAB een te zwaar middel is.¹¹⁶ In raadsconclusies in 2020 riepen de lidstaten de Commissie op om een voorstel voor wetgeving voor te bereiden.¹¹⁷ Tegelijkertijd verrichtten de Erasmus Universiteit, het OM Amsterdam en de Universiteit van Bielefeld, gesubsidieerd door de Commissie, onderzoek naar de praktijk van de overdracht van strafvervolgning in de EU. In het rapport (2022) beschrijven de onderzoekers een weerbarstige praktijk, waarin overdracht van strafvervolgning aan de orde is in zeer verschillende situaties: van kleine strafbare feiten in grensregio's tot complexe zaken van georganiseerde criminaliteit. Daarbij wordt een verscheidenheid aan instrumenten gebruikt, en is in gevallen van kleine strafbare feiten spontane informatie-uitwisseling een oplossing. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat er een kloof is tussen hetgeen justitiële autoriteiten verwachten van hun collega's in een andere lidstaat naar gelang zij optreden als verzoekende partij of ontvangende partij.¹¹⁸ Kort gezegd willen autoriteiten op het moment dat zij een verzoek doen tot overname van strafvervolgning, van de ontvangende lidstaat de zekerheid dat die de zaak voortvarend oppakt en verder vervolgt. In de omgekeerde situatie willen autoriteiten juist vrijheid om de zaak te weigeren als zij weinig concrete aanknopingspunten zien voor verder onderzoek of geen belang van vervolging. In verband met dat laatste wezen respondenten in het onderzoek erop dat zij veel verzoeken tot overname ontvangen waarin weliswaar sprake is van enige grensoverschrijdende component, maar waarin er geen concrete aanknopingspunten zijn om een zaak succesvol op te pakken. Een oplossing die in het onderzoek naar voren kwam is dat de autoriteiten van de verzoekende lidstaat moeten motiveren waarom de ontvangende lidstaat volgens hen daadwerkelijk in een betere positie verkeert om de zaak verder te vervolgen.¹¹⁹

De Commissie kiest voor een *verordening* om de overdracht van strafvervolgning te regelen – vanuit het streven naar snelheid en uniformiteit. Opvallend is de gewenste reikwijdte van de verordening: die moet gelden voor alle gevallen waarin er een persoon als verdachte is geïdentificeerd. Of dat ruimte laat voor de hierboven beschreven wens van flexibiliteit bij kleine strafbare feiten in grensregio's, is de vraag. De verordening biedt een interessante oplossing voor het geval waarin de ontvangende lidstaat mogelijk geen rechtsmacht heeft om het strafbare feit waarover overdracht wordt verzocht, te kunnen vervolgen. Waar in het kaderbesluit in 2009 de rechts-

De Commissie durft niet de aanvullende eis te stellen dat de verzoekende autoriteit motiveert waarom de ontvangende lidstaat in een betere positie is om het strafbare feit verder te vervolgen

machtregeling leidde tot hevige strijd – het kaderbesluit verlangde dat de ontvangende lidstaat secundaire rechtsmacht vestigde in gevallen waarin rechtsmacht voor een over te nemen strafbaar feit ontbrak –, kiest de Commissie nu voor een andere benadering: in conceptartikel 3 worden specifieke situaties genoemd waarin de ontvangende lidstaat moet zorgen voor rechtsmacht. Het gaat om situaties waarin strafvervolgning door de ontvangende lidstaat de enige oplossing is om straffeloosheid te voorkomen. Waar de Commissie een kans laat liggen, is bij de criteria waarmee het belang van een goede rechtsbedeling, als reden voor het doen van een verzoek tot overname van strafvervolgning, kunnen worden ingevuld. De Commissie durft niet de aanvullende eis te stellen dat de verzoekende autoriteit motiveert waarom de ontvangende lidstaat in een betere positie is om het strafbare feit verder te vervolgen (artikel 5). Dan moet het – door artikel 15 van de verordening – aangemoedigde overleg tussen autoriteiten van de lidstaten deze maar nader tot elkaar brengen. De ontvangende lidstaat beslist binnen 60 dagen over een verzoek tot overname van strafvervolgning. De Commissie lijkt een evenwicht te hebben gevonden tussen effectiviteit van het instrument en rechtsbescherming voor de verdachte en voor het slachtoffer. De positie van de verdachte wordt op twee punten geregeld. In de verzoekende lidstaat kan de verdachte zijn mening inbrengen in de voorbereiding van een verzoek tot overname van strafvervolgning. Daarna kan de verdachte in de ontvangende lidstaat een rechtsmiddel aanwenden tegen de beslissing van de ontvangende lidstaat om de strafvervolgning over te nemen. Voor het slachtoffer geldt enkel de

mogelijkheid van het geven van een oordeel over een voornemen tot overdracht van strafvervolgning in de verzoekende lidstaat. Ten slotte bepaalt de verordening – met een eventuele uitzondering voor gevallen waarin dit in strijd komt met fundamentele beginselen van het nationale recht van de ontvangende lidstaat – dat bewijs verzameld in de verzoekende lidstaat kan worden gebruikt bij de verdere vervolging in de ontvangende lidstaat. In het BNC-fiche heeft het Nederlandse kabinet zich positief uitgelaten over de conceptverordening.¹²⁰

4.6. Samenwerking met Verenigd Koninkrijk post-Brexit

In de vorige aflevering van deze kroniek was het nog 'koffiedik kijken'¹²¹ hoe de strafrechtelijke samenwerking tussen het Verenigd Koninkrijk en EU-lidstaten er precies uit zou gaan zien na de overgangperiode die na Brexit was ingevoerd en die tot 31 december 2020 gold. Inmiddels zijn de regels vastgesteld. Op 1 mei 2021 trad de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK in werking (HSO).¹²² De Nederlandse uitvoeringswet terzake justitie en veiligheid trad kort daarop, op 17 juli 2021, in werking.¹²³ In Deel III van de HSO zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de grensoverschrijdende (politieke en justitiële) samenwerking in strafzaken. In de uitvoeringswet vinden we de implementatie van die bepalingen, voor zover dat nodig was, terug. Deze hebben betrekking op overlevering, wederzijdse rechtshulp, justitiële gegevens en passagiersgegevens. In deze kroniek volstaan wij met verwijzen naar de beschrijving van het nieuwe regime die door Glerum & Ouwerkerk per onderwerp is gegeven.¹²⁴ ●

¹¹³. COM(2018)225 final.

¹¹⁴. COM(2023)185.

¹¹⁵. Redenen waren onenigheid over de op te nemen rechtsmachtregeling en het tekort aan onderhandelingsstijd voor inwerkingtre-den van het Verdrag van Lissabon.

¹¹⁶. 2009/C 219/03. Zie o.a. B. de Jonge, 'Transfer of criminal proceedings: from stumbling block to cornerstone of cooperation in criminal matters in the EU', *ERA*

Forum 21 (2020), p. 449-464.

¹¹⁷. Conclusies van de Raad. Het Europees aanhoudingsbevel en de uitleveringsprocedures – Uitdagingen en de weg vooruit (*PbEU* 2020, C 419).

¹¹⁸. P. Verrest, M. Lindemann, P. Mevis & S. Salverda, *The Transfer of Criminal Proceedings in the European Union*, Den Haag: Eleven 2022.

¹¹⁹. Dit onderzoek werd geleid door een

van de auteurs van deze kroniek, zie P.

Verrest, M. Lindemann, P. Mevis & S. Salverda, *The Transfer of Criminal Proceedings in the European Union*, Den Haag: Eleven 2022, p. 52-54.

¹²⁰. *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3684.

¹²¹. K. Bovend'Eerd, A. de Vries, K. Heins & M. Luchtman, 'Kroniek van het Europees strafrecht', *NJB* 2020/961, afl. 15.

¹²². *PbEU* 2021, L 149/1. Deze overeenkomst werd vanaf 1 januari 2021 al voorlopig toegepast.

¹²³. *Stb.* 2021, 356.

¹²⁴. Glerum & Ouwerkerk, in: *T&C Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*, Inleidende opmerkingen (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid), aant. 2-5.