



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Nederlandse strafrechter in de Europese Unie

Filius, E.; Krommendijk, J.; Ouwerkerk, J.W.; Boone, M.M.; Ansems, L.F.M.;
Bedner, A.W.; Hartendorp, R.C.

Citation

Filius, E., Krommendijk, J., & Ouwerkerk, J. W. (2025). De Nederlandse strafrechter in de Europese Unie. In M. M. Boone, L. F. M. Ansems, A. W. Bedner, & R. C. Hartendorp (Eds.), *De conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken* (pp. 109-129). Den Haag: Boom. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4283574>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4283574>

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

Elise Filius, Jasper Krommendijk en Jannemieke Outwerkerk

Polen 2015. Het Openbaar Ministerie zoekt een jongeman – laten we hem Adam noemen – die ervan wordt verdacht in drugs te hebben gehandeld. Maar Adam is niet in Polen. Hij blijkt in Nederland te zijn. Een Poolse rechter stelt daarom een Europees arrestatiebevel op en stuurt dat naar Nederland. Begin 2020 wordt Adam in Nederland opgepakt. De rechtbank in Amsterdam moet nu beslissen of Adam kan worden overgebracht naar Polen om daar te worden berecht voor de handel in drugs.

Die beslissing is echter niet zomaar genomen. De Amsterdamse rechters hebben er bijna een jaar voor nodig. In Polen is op dat moment namelijk veel aan de hand. Het land wordt geregeerd door een politieke partij (afgekort PiS) die heel omstreden regels invoert. Denk aan het uitroepen van lhbt-vrije zones in het land en aan de mogelijkheid om buitenlandse radio- en tv-zenders te verbieden. Voor de rechtbank Amsterdam zijn het de nieuwe regels over de benoeming van rechters die vragen oproepen in de zaak van Adam. Door deze nieuwe regels hebben Poolse politici een grote invloed gekregen op wie tot rechter wordt benoemd, en ook op wie er tuchtmaatregelen (zoals schorsing) aan rechters kan opleggen. Er zijn op dat moment al voorbeelden bekend van rechters tegen wie een tuchtprocedure is gevoerd, nadat zij beslissingen namen waar de regering niet blij mee was – en daaronder zijn ook rechters van de rechtbank die de zaak van Adam moeten gaan behandelen.

Kan er eigenlijk nog wel van uit worden gegaan dat Adam in Polen door onafhankelijke rechters wordt berecht? En zo niet, kan Adam dan wel naar Polen worden teruggestuurd? Voor de antwoorden op deze vragen zijn niet alleen Nederlandse regels, maar ook Europese regels van belang. De rechtbank Amsterdam neemt daarom een tussenstap en legt de vragen voor aan rechters van het Hof van Justitie van de Europese Unie, gevestigd in Luxemburg. Het is dan inmiddels juli 2020. Maar terwijl de zaak in Luxemburg in behandeling is, groeit onder Poolse politici en een deel van de Poolse rechters de irritatie over de gang van zaken in Nederland. Het gaat zelfs zo ver dat de nationale aanklager van Polen in een brief alle officieren van justitie in het land oproept om Europese arrestatiebevelen uit Nederland extra kritisch te beoordelen. En waar het maar even kan niet mee te werken aan de overdracht van verdachten of veroordeelden naar Nederland. De brief blijkt een directe reactie op de gang van de Amsterdamse rechters naar de EU-rechters in Luxemburg in de zaak van Adam.

INLEIDING

Zo kan het gebeuren dat politieke ontwikkelingen ineens opspelen in strafzaken die op zichzelf niets met politiek van doen hebben. In de zaak van Adam moeten de Amsterdamse rechters er iets mee.¹ Maar het brengt hen wel in een lastige positie, nu zij zich moeten buigen over vragen die de politiek zou moeten oplossen. De Europese regels voor de overdracht van verdachten en veroordeelden gaan er namelijk van uit dat politieke gevoeligheden helemaal niet aan de orde zullen komen. Die gedachte vloeit voort uit het grote vertrouwen dat strafzaken in de gehele Europese Unie (EU) worden afgedaan op een manier die voldoet aan de eisen van de rechtsstaat, zodat verdachten en veroordeelden hun rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Precies daarom kijkt er geen minister mee en is de rechters weinig tijd en ruimte geboden voor allerlei toetsingen en afwegingen. Omdat de realiteit echter aanleiding kan geven om daar wél tijd en ruimte voor te willen hebben, doet zich een conflict voor: tussen aan de ene kant de plicht om ruimhartig aan de overdracht van Adam naar Polen mee te werken en aan de andere kant de verantwoordelijkheid die de rechter voelt om de rechten van Adam voldoende te garanderen, zoals zijn recht op een eerlijke berechting. Zoals verderop zal blijken, doen zich ook andere conflicten voor die verband houden met toepassing van Europese regels in strafzaken. Hoe ontstaan die conflicten en hoe gaat de strafrechter ermee om? En hoe zou de strafrechter ermee om moeten of kunnen gaan? Daarover gaat dit hoofdstuk.

Het voorbeeld van de zaak van Adam staat niet op zichzelf. Elk jaar wordt de rechtbank Amsterdam gemiddeld zevenhonderd keer verzocht om te beslissen of een verdachte of veroordeelde mag worden overgedragen aan een andere lidstaat van de Europese Unie. In de meeste gevallen gaat het om verzoeken uit België, Duitsland en Polen. Traditioneel gebruiken we voor deze overdracht de term ‘uitlevering’, maar wanneer dat plaatsvindt naar een andere lidstaat van de EU is de term ‘overlevering’ gebruikelijk. De regels die bij overlevering gelden, zijn door de EU vastgesteld; het gaat dus om regels van Europees recht. Bij de beslissingen die de rechtbank Amsterdam daarover neemt, past een Nederlandse rechter dus (ook) Europees recht toe. Deze dimensie maakt de oplossing van conflicten dus ingewikkelder, maar ook interessanter. Uit het voorbeeld van Adam blijkt al dat in een overleveringsprocedure verschillende plichten, belangen en rechten spelen – en dat deze kunnen conflicteren. Het Europese belang om efficiënt met elkaar samen te werken bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan bijvoorbeeld botsen met de plicht om mensenrechten te waarborgen. De rechten van verdachten of veroordeelden kunnen ook weer tegengesteld zijn aan die van de maatschappij en slachtoffers, mocht overlevering niet mogelijk zijn; want strafrechtelijke samenwerking binnen de EU is er ook om straffeloosheid te voorkomen.

Overlevering is maar één voorbeeld. De Nederlandse rechter krijgt in veel meer zaken te maken met regels van Europees recht, ook in heel gewone strafzaken. Het aantal gevallen waarin dat zo is, neemt nog altijd toe.

EUROPESE REGELS OVER STRAFRECHT

Het EU-recht heeft de laatste decennia een hoge vlucht genomen. Bijna elk rechtsgebied heeft te maken met de invloed van het EU-recht. Zeker sinds het einde van de Koude Oorlog en het Verdrag van Maastricht (1992) is er op EU-niveau beleid en wetgeving aangenomen buiten het economische terrein van de interne (gezamenlijke) markt. De wens van de lidstaten om een gemeenschappelijke markt zonder binnengrenzen te zijn en controles aan die binnengrenzen zo veel mogelijk weg te nemen, bracht met zich mee dat er ook nagedacht moest worden over beleid en wetgeving op een groot aantal andere rechtsgebieden. Denk bijvoorbeeld aan milieu, gegevensbescherming, asiel en migratie en dus ook het strafrecht. Dit is op zichzelf ook niet gek. Door het vrij verkeer van goederen en personen verplaatsen ook criminelen en terroristen zich vrijelijk tussen de lidstaten, terwijl vervuilde lucht en water zich sowieso niet laten stoppen door landsgrenzen. Anno 2024 speelt het EU-recht dan ook op bijna ieder beleidsterrein wel een zekere rol.

Pas sinds 1992 – dus lang nadat de EU in de jaren vijftig werd opgericht – kunnen Europese regels ook over strafrecht gaan. Het gaat dan onder andere om regels voor samenwerking tussen EU-landen (zoals in het voorbeeld van Adam). Daarnaast zijn er regels die ervoor zorgen dat het nationale strafrecht van de EU-landen steeds meer aan elkaar gelijk wordt. Dat wordt harmonisatie genoemd. Zo zijn er bijvoorbeeld geharmoniseerde regels over definities van criminaliteit, zoals terrorisme of mensenhandel, maar ook over de rechten van verdachten (zoals het recht op een advocaat) en slachtoffers (zoals het recht om te worden geïnformeerd over een strafzaak). In de volgende paragraaf zal met voorbeelden worden uitgelegd hoe er door deze geharmoniseerde regels conflicten kunnen ontstaan tussen de rol die de strafrechter heeft als Nederlandse rechter en zijn rol als Europese rechter. Daarna keren we terug naar de Europese regels over samenwerking tussen EU-landen. Daarbij wordt ook besproken hoe het kan dat de rol die de strafrechter heeft niet altijd overeenkomt met de rol die de strafrechter uitoefent of wil uitoefenen.

Gelijke regels over criminaliteit en rechten van verdachten en slachtoffers

Wie de Nederlandse strafwetten bekijkt, zal de indruk krijgen dat daarin enkel regels staan die door de Nederlandse wetgever zijn opgesteld. Voor het grootste deel is dat ook zo. Maar deze strafwetten bevatten inmiddels ook zeer veel regels die op internationaal en Europees niveau zijn opgesteld, en vervolgens in de Nederlandse strafwetten zijn verwerkt. Dat aantal neemt nog altijd toe. In dit hoofdstuk is geen

plaats voor een volledig overzicht van de onderwerpen waar deze EU-regels op zien. Om toch een beeld te geven, kan het beste een onderscheid worden gemaakt tussen: (1) regels die gaan over welk gedrag strafbaar is en welke straffen ervoor kunnen worden opgelegd (door juristen aangeduid als materieel strafrecht) en (2) regels die gaan over hoe het strafproces eruit ziet (door juristen aangeduid als formeel strafrecht).

EU-regels van de eerste categorie (materieel strafrecht) geven bijvoorbeeld een omschrijving van gedrag dat dan in Nederland strafbaar moet worden gesteld. Zo zijn er EU-regels die bepalen dat een aanslag op het leven van een persoon, een mishandeling, een ontvoering, het kapen van een vliegtuig (enzovoort) het misdrijf terrorisme opleveren als ze met opzet plaatsvinden én met het motief de bevolking ernstige vrees aan te jagen of de maatschappij ernstig te ontwrichten. Als dit gedrag zich voordoet, bepalen EU-regels bovendien dat er een hogere straf voor moet kunnen worden opgelegd dan voor aanslagen, mishandelingen, ontvoeringen, vliegtuigkapingen (enzovoort) die zonder terroristisch motief plaatsvinden.

EU-regels van de tweede categorie (formeel strafrecht) zien vooral op welke rechten verdachten en slachtoffers in een strafproces hebben. Bij rechten voor verdachten moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het recht om met een advocaat te spreken voordat de politie een verhoor afneemt en aan het recht om een advocaat bij het politieverhoor aanwezig te hebben. Een ander voorbeeld ziet op regels over de vertaling van documenten. Wie de Nederlandse taal niet (voldoende) beheerst, heeft er recht op dat de belangrijkste onderdelen uit het strafdossier – zoals de dagvaarding – en het uiteindelijke vonnis worden vertaald in een taal die hij of zij begrijpt.

Voor beide categorieën van regels geldt dat de inhoud ervan soms nieuw is, maar soms ook niet. EU-regels over strafbaar gedrag kwamen soms al overeen met nationale regels of waren deels al opgenomen in internationale verdragen waar Nederland aan mee doet. En veel EU-regels over rechten voor verdachten zijn al sinds lange tijd voorgeschreven in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waar Nederland aan gebonden is. Toch hebben de jonge EU-regels toegevoegde waarde. Soms zijn ze duidelijker geformuleerd, en als het gaat om rechten voor verdachten bieden ze soms iets meer bescherming dan daarvoor het geval was. Bovendien: omdat het gaat om voorschriften die vanuit de EU komen, is de ruimte voor de strafrechter om ze niet toe te passen of er een eigen draai aan te geven, maar nauwelijks aanwezig. Het kan zelfs voorkomen dat de Nederlandse strafrechter verplicht is om over de precieze betekenis van een regel uitleg te vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (zoals verderop in dit hoofdstuk wordt uitgelegd).

Welke conflicten en waarom?

De geharmoniseerde regels over onder andere definities van criminaliteit en rechten van verdachten zijn bindend voor alle EU-landen en moeten dus ook door de Nederlandse strafrechter worden toegepast. Dat gaat niet altijd goed. Er ontstaat zo nu en dan een conflict over hoe het Europees recht precies moet worden toegepast. Maar het conflict kan ook gaan over hoe de Nederlandse strafrechter te werk gaat en wat het Europees recht van hem of haar – als ook Europese rechter – verlangt. In sommige gevallen heeft dat nadelige gevolgen voor de individuele burger, zoals de voorbeelden van Maria en Christian straks laten zien.

Het conflict wordt meestal trouwens niet bewust door de rechter opgezocht. Het is goed om te benadrukken dat het soms onvermijdelijk is dat er conflicten ontstaan; de regels waarmee de Nederlandse (straf)rechter te maken heeft, komen nu eenmaal uit verschillende rechtsordes (nationaal, Europees, internationaal). De complexe maar noodzakelijke regels over voorrang en doorwerking bepalen de verhoudingen tussen deze rechtsgebieden. Dat niet altijd duidelijk is welke regel geldt en hoe die regel moet worden geïnterpreteerd, is dus eigenlijk onvermijdelijk. Zodoende komt het bijvoorbeeld wel voor dat de rechter helemaal over het hoofd ziet dat EU-regels van toepassing zijn. Dat gebeurde ook in de zaak van Maria. Zoals deze zaak laat zien, kan dat tot gevolg hebben dat regels die juist de belangen van burgers beogen te beschermen niet in de beslissing van de rechter worden betrokken.

Casus: de strafzaak tegen Maria

Op 25 mei 2016 wordt Maria door de Duitse rechter veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar voor betrokkenheid bij, onder andere, een gewelddadige diefstal. Zij mag deze gevangenisstraf uitzitten in Nederland, waar zij woont en haar gezin heeft. Op enig moment, tegen het einde van haar straf, komt de vraag aan de orde of Maria onder strikte afspraken alvast op vrije voeten kan worden gesteld (juristen noemen dit: voorwaardelijke invrijheidsstelling, vaak afgekort tot VI). Een van die voorwaarden is een klinische opname met aansluitend beschermd wonen. De VI wordt echter niet direct verleend, maar eerst uitgesteld. En tegen de tijd dat wel sprake is van verlening van VI – en Maria dus onder andere klinisch moet worden opgenomen – is de proeftijd die voor Maria geldt bijna voorbij. Om klinische opname toch nog te realiseren, is verlenging van de proeftijd nodig.

De strafrechter moet nu beslissen of verlenging van de proeftijd is toegestaan. Dat is een belangrijke vraag. Een argument dat hiertegen kan worden aangevoerd is namelijk dat er door verlenging van de proeftijd in feite een

langere straf wordt uitgevoerd dan de rechter aanvankelijk had opgelegd. En dat mag natuurlijk niet zomaar. Dat vinden ook de strafrechters in de zaak van Maria: verlenging van de proeftijd zou neerkomen op een 'substantiële verzwaring van de straf' en dat zou in strijd zijn met de mensenrechten. Het Openbaar Ministerie is het daar niet mee eens en wendt zich tot de hoogste rechter in Nederland: de Hoge Raad der Nederlanden. Die heeft een andere kijk op de kwestie en wil dat de strafrechter opnieuw naar de zaak kijkt.

Wat de strafrechters en de rechters van de Hoge Raad geheel links laten liggen in de zaak van Maria is het feit dat het strafvonnis tegen haar afkomstig is van een Duitse rechter. Het gaat hier over een buitenlands strafvonnis. En dan gelden er EU-regels. Deze EU-regels zijn in Nederland verwerkt in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (afgekort als WETS). Op grond van de WETS kan zo'n straf inderdaad worden overgenomen door een ander EU-land, maar daarbij geldt wel een heel duidelijke afspraak: het verbod van verzwaring. Door bovengenoemde EU-regels en het daarin vervatte verbod van verzwaring helemaal niet te noemen, laat staan in ogenschouw te nemen, blijft er een voor Maria zeer belangrijke vraag openliggen: of de verlening van haar proeftijd eigenlijk wel zou zijn toegestaan op grond van EU-recht.

Ook kan het voorkomen dat de rechter weliswaar ziet dat EU-regels van toepassing zijn, maar de vraag laat liggen of die EU-regels een andere betekenis kunnen hebben dan vergelijkbare internationale of nationale regels. Het voorbeeld hieronder van de strafzaak tegen Christian laat dit zien. Daarnaast gebeurt het dat de betekenis van EU-regels niet wordt uitgezocht door de strafrechter, omdat dit volgens de rechter niet van belang is voor de individuele strafzaak waarin hij een oordeel moet geven. Dit zijn verschillende 'conflicten' die zich soms tegelijk in een en dezelfde zaak voordoen. Verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat als de strafrechter zich actiever opstelt, dit soort conflicten voorkomen kunnen worden.

Casus: de strafzaak tegen Christian

Op 9 november 2016 behandelt de rechtbank Den Haag de strafzaak tegen een Roemeense man – laten we hem Christian noemen – die verdacht wordt van autorijden zonder rijbewijs. Christian is niet bij de behandeling aanwezig. Diezelfde dag spreekt de rechtbank Den Haag het vonnis uit (vanwege de afwezigheid van Christian wordt dit een 'verstekvonnis' genoemd). Christian wordt schuldig bevonden en krijgt een werkstraf opgelegd. Christian heeft vanaf dat moment twee weken de tijd om hoger beroep in te stellen als hij wil

dat andere rechters (rechters van een gerechtshof) zijn zaak opnieuw gaan beoordelen. Dat wil hij wel, maar dat maakt hij pas bekend als er meer dan een jaar voorbij is gegaan. Dat is dus veel te laat. Het gerechtshof neemt zijn verzoek voor behandeling in hoger beroep dan ook niet in behandeling.

Christian en zijn advocate vinden dat onterecht. Zij leggen de beslissing van het gerechtshof daarom voor aan de Hoge Raad. Volgens hen is de termijnoverschrijding namelijk helemaal niet aan Christian toe te rekenen, omdat die het gevolg is van een fout in de manier waarop Christian in 2016 voor de zitting bij de rechtbank Den Haag was uitgenodigd. Christian en zijn advocate verwijzen hiermee naar eerdere uitspraken van rechters waarbij te laat ingesteld hoger beroep toch werd behandeld, omdat sprake was van omstandigheden die niet aan de verdachte konden worden toegerekend. Welke fout was er in de zaak van Christian dan precies gemaakt en waarom maakte dat zijn termijnoverschrijding volgens het gerechtshof niet verontschuldigbaar?

Christian had voor de zitting in Den Haag een uitnodiging gekregen (in juridische termen: een oproeping), omdat hij als verdachte het recht heeft om bij de zitting aanwezig te zijn. Wat er fout ging, was dat Christian – die geen Nederlands spreekt – daar geen Roemeense vertaling bij kreeg, terwijl hij daar volgens de wet wel recht op had. Dat is natuurlijk wel een probleem. Wie het Nederlands niet (voldoende) beheerst, weet mogelijk helemaal niet wat er precies in de uitnodiging staat en dat er überhaupt een zitting plaatsvindt.

Toch vindt het gerechtshof de forse termijnoverschrijding niet verontschuldigbaar. Het gerechtshof wijst erop dat Christian destijds, na ontvangst van de Nederlandstalige uitnodiging, contact had opgenomen met zijn advocate. Omdat het volgens het gerechtshof niet anders kan zijn dan dat zij hem toen over de geplande zitting van 9 november 2016 heeft verteld (zelf wist de advocate er in elk geval van, afgaand op haar fax aan de rechtbank op 8 november 2016 waarin zij verzoekt de zitting uit te stellen), trekt het gerechtshof de conclusie dat Christian dan óók wist dat er op die dag een vonnis zou kunnen komen en dat de termijn van twee weken op diezelfde dag zou gaan lopen. De overschrijding van deze termijn is volgens het gerechtshof dus aan Christian zelf te wijten.

Helaas voor Christian is de Hoge Raad van oordeel dat het gerechtshof deze conclusie terecht heeft kunnen trekken. De beslissing om de zaak van Christian niet in hoger beroep te behandelen, is daarmee definitief.

Het is duidelijk dat in de zaak van Christian een regel is geschonden, namelijk de regel dat Christian een vertaling in het Roemeens had moeten krijgen van de uitnodiging (de oproeping) om aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn strafzaak in de rechtbank Den Haag. Dát die regel geschonden is, staat in deze zaak niet ter discussie. Evenmin staat ter discussie dat het gaat om een regel van EU-recht die sinds 1 oktober 2013 in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering is verwerkt.² Wat wél ter discussie staat, is de vraag of er consequenties aan de schending van deze regel moeten worden verbonden.

De rechters in de zaak van Christian menen van niet. Hun beslissingen komen overeen met beslissingen in eerdere, soortgelijke zaken: of een te laat ingediend hoger beroep toch wordt behandeld, hangt ervan af of de verdachte verantwoordelijk is voor het missen van de deadline. Maar de spannende vraag is of die benadering wel goed aansluit bij het toepasselijke EU-recht. En daar ontstaat het conflict in de zaak van Christian: weliswaar zien de rechters niet over het hoofd dat EU-recht van toepassing is (de onderliggende richtlijn wordt door het gerechtshof expliciet genoemd), maar de wijze waarop zij te werk gaan, geeft er niet duidelijk blijk van dat zij (willen) weten wat het EU-recht precies van hen verlangt als het gaat om het waarborgen van het recht op vertaling van processtukken. Zo wordt niet onderzocht of de toepasselijke EU-regels – die dan nog maar relatief kort in het Nederlandse recht verankerd zijn – er wellicht om vragen het gebruikelijke afwegingskader aan te passen. En dat roept wel vragen op, want de toepasselijke EU-regels geven daar juist wel aanleiding toe: die regels gaan namelijk uit van een recht op vertaling van essentiële processtukken (zoals oproepingen) in *alle gevallen*, dus zonder de mogelijkheid te bieden voor uitzondering.³ Is er dan nog wel ruimte voor de uitzondering die de Nederlandse strafrechter mogelijk heeft gemaakt in gevallen waarin verdachte ondanks het ontbreken van een vertaalde uitnodiging toch wel wist dat en wanneer er een zitting zou plaatsvinden en een vonnis zou worden gegeven? Een bevestigend of ontkennend antwoord op die vraag maakt voor individuele verdachten nogal wat uit. Een expliciet antwoord op die vraag is dus belangrijk voor verdachten, maar zou bovendien bijdragen aan duidelijkheid over de precieze betekenis van een regel van EU-recht, iets wat ook rechters in andere EU-landen helpt.

Grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken

In de afgelopen 25 jaar is er veel gebeurd op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Tussen landen in de EU is die behoorlijk geïntensiveerd. Dat is best bijzonder, omdat van oudsher grote verschillen bestaan tussen landen, bijvoorbeeld als het gaat om welk gedrag strafbaar is, de hoogte van straffen, of de inrichting van gevangenissen. Toch hebbende lidstaten ervoor gekozen om samen te werken op basis van twee heel vaak aangehaalde beginselen: wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen.

Wederzijdse erkenning wil zeggen dat een beslissing genomen in een andere lidstaat, wordt erkend en uitgevoerd alsof het een eigen nationale beslissing is. Dat betekent dat beslissingen uit welke EU-lidstaat dan ook – denk aan arrestatiebevelen, huiszoekingsbevelen en veroordelingen – in elke andere lidstaat moet kunnen worden uitgevoerd als daarom wordt gevraagd.⁴ Dat dit kan, komt door het vertrouwen dat tussen en in de rechtssystemen van de lidstaten zou bestaan, omdat de strafrechtelijke en grondrechtelijke waarborgen in alle landen voldoen aan een minimaal niveau. Die gedachte dat wederzijds vertrouwen bestaat, komt mede doordat de Europese Unie een waardengemeenschap is: de EU-landen hebben belangrijke waarden zoals vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en het respecteren van mensenrechten met elkaar gemeen.⁵ Enkel landen die deze waarden respecteren, kunnen namelijk lid worden van de Europese Unie.

Het idee om samenwerking te baseren op vertrouwen is niet nieuw. Sterker nog, wederzijds vertrouwen ligt (mede) aan de basis van het verkleinen van de fysieke en juridische belemmeringen tussen de EU-lidstaten om zo een interne markt te creëren. De stap om ook in het strafrecht te gaan voor wederzijds vertrouwen als basis voor samenwerking was dan volgens de Europese wetgever een logische keuze, mede omdat het verder gelijktrekken van nationale strafwetgeving destijds te ambitieus was gebleken. Door samen te werken op basis van vertrouwen konden de verschillen in nationale wetgeving in stand blijven. Voor het strafrecht brengt dit met zich mee dat belangrijke samenwerkingsinstrumenten zijn gedepolitiseerd: voor de minister (die van oudsher een belangrijke rol speelt in grensoverschrijdende samenwerking) is geen rol meer weggelegd. Met andere woorden, de politiek is uit de samenwerking gehaald. De zaak van Adam waarmee ons hoofdstuk begon, laat echter zien dat politieke vragen wel degelijk op het bordje van de rechter terechtkomen. Dit heeft er alles mee te maken dat het veronderstelde vertrouwen tussen en in de rechtssystemen van de lidstaten niet altijd terecht blijkt te zijn. Zo laat de grondrechtenbescherming in sommige EU-lidstaten, zoals Polen, Hongarije en België, momenteel wel wat te wensen over.

Een vorm van samenwerking tussen EU-landen waarbij dit zich duidelijk voordoet, is de zogeheten overlevering van verdachten en veroordeelden van strafbare feiten van de ene EU-lidstaat naar de andere EU-lidstaat. In de inleiding van dit hoofdstuk lieten we aan de hand van de zaak van Adam al zien welk conflict zich hier precies voordoet. Het gaat dan om een conflict tussen aan de ene kant de plicht om ruimhartig aan de overdracht van verdachten of veroordeelden mee te werken, en aan de andere kant de verantwoordelijkheid om de rechten van de gezochte persoon voldoende te garanderen.

Als gevolg van de politieke keuze om de politiek niet langer te betrekken in bepaalde samenwerkingsinstrumenten is de rol van de nationale strafrechter nog belangrijker

geworden. In 2000 leek dat uitstekend te werken. Maar in de huidige tijd waarin het vertrouwen tussen EU-lidstaten onder druk staat, roept dat belangrijke vragen op voor de nationale rechter. Want als blijkt dat de waarden die het gemeenschappelijk fundament van de EU en de basis voor het vertrouwen en dus veel – lang niet alleen strafrechtelijke – samenwerkingsinstrumenten vormen vooral op papier bestaan, hoe ga je daar dan als rechter mee om? Vanwege die centrale rol van de nationale strafrechter in grensoverschrijdende samenwerking kan de rechter behoorlijke invloed uitoefenen op de mate waarin die samenwerking toch doorgang vindt en onder welke voorwaarden. Zo hebben met name de Poolse rechtsstaatcrisis en de zeer slechte omstandigheden in detentiecentra in lidstaten zoals België en Bulgarije ertoe geleid dat de rechter het vertrouwen in de systemen van deze lidstaten heeft moeten heroverwegen. Hieronder bespreken wij hoe de Nederlandse rechter met dit soort vragen in het overleveringsrecht om is gegaan. Ook kijken wij of en in welke mate de rechter een actieve rol vervult in het oplossen van conflicten en daarmee ook de verdere ontwikkeling van het recht in de samengestelde Europese rechtsorde.

DE NEDERLANDSE RECHTER ALS EUROPESE RECHTER

Vandaag de dag is er heel veel EU-recht dat van toepassing is in Nederland, ook in het strafrecht. Dit betekent dat iedere Nederlandse rechter automatisch een Europese rechter is en geconfronteerd wordt met conflicten waarin het EU-recht een belangrijke rol speelt. De Nederlandse rechter hoeft deze niet op eigen houtje op te lossen: hij kan en moet soms zelfs de hulp inschakelen van de hoogste Europese rechter in Luxemburg. Om deze rol als Europese conflictoplosser te kunnen begrijpen is het nodig om kort in te gaan op de aard van het EU-recht en het voornaamste mechanisme dat gebruikt wordt voor deze gezamenlijke conflictoplossing, namelijk de prejudiciële procedure.

Europese regels worden uitgevoerd op nationaal niveau

Europese regels worden in Brussel gecreëerd, maar de uitvoering van die regels vindt meestal plaats binnen een nationaal rechtssysteem. Het EU-recht verschilt daarin van het internationaal publiekrecht, dat vooral de spelregels tussen staten vastlegt. Zo past de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bijvoorbeeld zelf EU-regels toe wanneer ze oordeelt over de asielaanvraag van een asielzoeker; en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) baseert zich voor een groot deel op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in haar toezicht op de waarborging van privacy in Nederland. Op een zelfde manier ligt ook de uitvoering van strafrechtelijke regels grotendeels in handen van de welbekende Nederlandse actoren in het strafrecht: de officier van justitie, de politie, het Nederlandse gevangeniswezen, enzovoort. Zij verbinden kortom de Europese wet- en regelgeving met het

ationale niveau. En de interactie tussen EU-wetgeving en het nationale recht komt vooral samen in het werk van de nationale rechter. Die heeft dus een belangrijke en soms complexe taak: het controleren van de naleving van het EU-recht door nationale autoriteiten en het garanderen van rechtsbescherming.

Dat het gaat om regels van EU-recht is echter niet altijd meteen duidelijk voor de Nederlandse rechter. Dit komt omdat sommige EU-wetgevingsinstrumenten door lidstaten moeten worden omgezet in nationale wet- of regelgeving. Dit geldt vooral voor richtlijnen en kaderbesluiten en dat zijn precies de meest gebruikte vormen van wetgeving voor Europese regels op het gebied van strafrecht. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de voorschriften uit deze richtlijnen en kaderbesluiten uiteindelijk in het nationale wetboek, zoals bijvoorbeeld in het Wetboek van Strafrecht (Sr) of de Overleveringswet (OLW), komen te staan.⁶

EU-recht gaat voor op Nederlands recht en de EU-rechter in Luxemburg heeft het laatste woord

In het befaamde arrest *Van Gend & Loos* uit 1962 besliste het Hof van Justitie naar aanleiding van vragen van de Nederlandse rechter dat het EU-recht als autonome rechtsorde niet alleen verplichtingen voor de lidstaten creëert, maar ook rechten voor burgers met zich meebrengt.⁷ Burgers kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op de rechten die zij ontleen aan het EU-recht voor de nationale rechter. Juristen spreken in dit geval over ‘rechtstreekse werking’ of – in meer grondwettelijke termen – ‘eenieder verbindende voorschriften’.⁸

Lidstaten hebben niet altijd meer grip op de invloed op de werking van het EU-recht. Hiervoor wordt ook wel de term autonomie gebruikt. Het EU-recht heeft een autonome werking die veelal door de Europese rechter wordt bepaald. Daar komt nog eens bij dat het EU-recht ook voorrang heeft op het nationale recht. Dat is ook niet zo gek omdat zonder deze belangrijke spelregel er een groot risico is dat er veel problematische verschillen ontstaan tussen EU-lidstaten. Daarmee is de rechtszekerheid niet gediend. De uniforme werking van het EU-recht en eenvormige uitleg van begrippen is dus essentieel voor het goed functioneren van deze autonome supranationale rechtsorde.

Gezamenlijke conflictoplossing: prejudiciële vragen aan de Europese rechter

Vanwege de hiervoor besproken uitgangspunten van het EU-recht behoort iedere Nederlandse rechter zich als Europese rechter te gedragen. Dit betekent dat hij het EU-recht ‘integraal’ toe moet passen en het nationale recht zo veel mogelijk dient uit te leggen in lijn met Europese regels.⁹ De Europese rechtsorde heeft dus een gedecentraliseerde opzet waar het gaat om handhaving en rechtsbescherming met een

onmisbare rol voor nationale rechters. Deze taak delen zij met de hoogste rechter van de EU in Luxemburg.¹⁰

De hiervoor en hierna besproken conflicten rondom de toepassing van het EU-recht komen regelmatig op het bordje van de Nederlandse rechter terecht. Als de rechter twijfelt over de toepassing of uitleg van het EU-recht dan kan – en in sommige gevallen *moet* – hij de Europese hoogste rechter inschakelen door prejudiciële vragen te stellen. De rechter neemt in dat geval een verwijzingsbesluit waarin hij aan het Hof uitlegt waarom hij de vraag stelt, waarover hij twijfelt, en waarom het antwoord op die vraag nodig is om een beslissing te nemen in de zaak.

Deze Europese hulplijn is niet alleen nuttig voor de nationale rechter, maar dient ook het eerdergenoemde doel van uniformiteit: ‘de eenheid van de uitlegging van het Unierecht in de lidstaten’.¹¹ Als die hulplijn in de vorm van het Hof van Justitie EU er niet zou zijn, dan is de kans immers groot dat de nationale rechters van de 27 EU-lidstaten het EU-recht allen op een andere manier uitleggen. Hierdoor ontstaan mogelijk problematische verschillen tussen de lidstaten. Dit verklaart ook waarom het EU-recht de hoogste nationale rechters zelfs verplicht om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof in Luxemburg als niet duidelijk is hoe het EU-recht moet worden uitgelegd of toegepast.¹² In die gevallen is het extra belangrijk dat het laatste woord strookt met het EU-recht. Als rechters in zo’n geval nalaten om te verwijzen naar het Hof dan schendt de Nederlandse staat zijn verplichtingen en kan hij aansprakelijk worden gehouden voor het niet voldoen aan die verplichtingen.¹³

De verplichting tot het stellen van vragen geldt op strafrechtelijk terrein voor de Hoge Raad en in sommige gevallen ook voor ‘lagere’ rechters als zij de enigen zijn die in een zaak beslissen omdat er geen hoger beroep mogelijk is. Dit laatste geldt ook voor de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) van de rechtbank Amsterdam. Gelet op de nadruk in dit boek op conflictoplossing bespreken wij twee conflicten, die tussen Nederlandse regels en het EU-recht en systematische problemen ten aanzien van grondrechtenbescherming in andere lidstaten.

Nederlandse wetten in conflict met het EU-recht

Conflicten tussen nationale wetten en Europese regels kunnen niet zomaar aan het Europese Hof worden voorgelegd. Het is strikt genomen niet mogelijk voor Nederlandse rechters om aan het Hof vragen te stellen over het Nederlandse recht. Het moet namelijk gaan om uitleg van het EU-recht zelf. Toch weet het Hof in veel gevallen dergelijke vragen zo te herformuleren dat het deze wel kan beantwoorden.¹⁴ Op die manier belanden conflicten tussen bijvoorbeeld een EU-richtlijn en de Nederlandse wet soms toch bij het Europese Hof.

Op het terrein van het strafrecht zijn er zelfs meerdere vragen gesteld door de rechtbank Amsterdam over de Nederlandse Overleveringswet. De Amsterdamse rechter gebruikt de prejudiciële procedure op strategische wijze om een gezaghebbend oordeel van een internationale rechter te krijgen.¹⁵ De Amsterdamse rechter verwijst namelijk vaak in de hoop dat de hoogste Europese rechter de Nederlandse wetgever een tik op de vingers geeft waardoor de wetgever sneller geneigd is om de Overleveringswet aan te passen. Zo stelde de Amsterdamse rechtbank de vraag hoe artikel 7 lid 1 Overleveringswet zich verhoudt tot het Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel aangezien deze bepaling overlevering alleen toestaat wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf waarop in Nederland een maximum van ten minste twaalf maanden staat.¹⁶ Bij de verenigbaarheid van de Nederlandse wet met het EU-recht waren al meerdere vraagtekens geplaatst. Het Hof constateerde inderdaad een conflict.

Ook buiten het strafrecht gebruiken rechters de prejudiciële procedure om conflicten tussen nationale regels en het EU-recht voor te leggen aan het Europese Hof. Zeker in het migratierecht komt het voor dat Nederlandse rechters het Europese Hof als strategische partner gebruiken om de kastanjes uit het vuur te halen bij politiek gevoelige zaken.¹⁷

Europeesrechtelijke problemen in andere lidstaten

De hiervoor besproken conflicten in het strafrecht zijn vooral technisch van aard. Maar ook andere typen conflicten doen zich voor, bijvoorbeeld wanneer nationale rechters geconfronteerd worden met rechtsstatelijke problemen in andere lidstaten. De rechtbank Amsterdam heeft de laatste jaren meerdere vragen gesteld over de vraag welke 'rechterlijke autoriteiten' Europese aanhoudingsbevelen mogen versturen. Wie kan er met andere woorden worden aangemerkt als rechterlijke autoriteit? Europese wetgeving voorzag niet in een antwoord, dus hebben lidstaten een eigen invulling gegeven aan dit begrip. Zo werden onder meer officieren van justitie, de politie en het ministerie van Justitie aangemerkt als rechterlijke autoriteit. Kunnen die instanties 'rechterlijk' worden genoemd? De Amsterdamse rechters wisten de antwoorden op deze vragen wel. Het waren geen ingewikkelde juridische vragen, maar ze lagen wel politiek gevoelig. De Nederlandse rechter wordt namelijk min of meer gevraagd om een waardeoordeel te geven over de manier waarop een ander EU-land zijn bevoegdheden verdeelt. Het is dan ook niet gek dat de Nederlandse rechtbank aan de hoogste EU-rechter om duiding vroeg. Wat voor de rechter daarnaast ook een rol speelde bij de keuze om de situatie aan het Hof voor te leggen, is dat de andere EU-landen verplicht zijn om naar de beslissing van die rechter te luisteren. De Amsterdamse rechter had misschien wel zelf een oordeel kunnen vellen, maar dan zouden de andere lidstaten niet meteen geneigd zijn om hiernaar te luisteren. Rugdekking uit Luxemburg was dus wel zo handig vooral omdat meerdere landen een andere visie hadden.¹⁸ De Amsterdamse rechter gebruikte het Hof dus

eigenlijk als ‘buikspreker’ om te zeggen wat hij zelf wilde zeggen.¹⁹ In de volgende paragraaf zullen wij nog enkele andere casus bespreken waarin de Nederlandse rechter geconfronteerd werd met problemen in andere lidstaten.

CASE STUDY: DE NEDERLANDSE RECHTER ALS EUROPESE RECHTER IN
OVERLEVERINGSPROCEDURES

De gevolgen van de twee ontwikkelingen die wij hierboven beschrijven, zijn het zichtbaarst geworden in het kader van overlevering, een van de vormen van samenwerking waar deze inleiding mee begon. Het mechanisme van overlevering regelt wanneer en hoe – op grond van Europese aanhoudingsbevelen – de overdracht van verdachten en veroordeelden van lidstaat A naar lidstaat B plaatsvindt. Het doel van die regeling is om de samenwerking in strafzaken tussen EU-landen te vergemakkelijken en te versnellen. De uitlevering van personen – denk bijvoorbeeld aan de uitlevering van Quincy Promes door de Verenigde Arabische Emiraten aan Nederland – kan jaren duren.²⁰ Dat komt allereerst omdat er veel wettelijke gronden zijn op basis waarvan een land de overdracht kan weigeren. Daarnaast neemt de minister van Justitie en Veiligheid de definitieve beslissing over het uitleveringsverzoek. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat de minister beter in staat is om bijvoorbeeld de politieke situatie in een ander land te beoordelen of – als dat nodig is – te onderhandelen over de terugkeer van personen.

Bij het EU-overleveringsmechanisme zijn die vertragende obstakels zo veel mogelijk weggenomen. Zo neemt alleen de rechter een beslissing; voor de minister is niet langer een rol weggelegd. Ook zijn er minder mogelijkheden om de overdracht te weigeren. Overdracht is dan ook de regel, vandaar dat er wordt gesproken van een overleveringsbevel of Europees aanhoudingsbevel en niet van een verzoek. De termijn die de strafrechter heeft om te beslissen is bovendien kort. Binnen 90 dagen weet de verdachte of veroordeelde waar hij aan toe is. In de praktijk lukt dat in veruit de meeste gevallen, waardoor het overleveringsmechanisme ook een succes te noemen is.²¹

Tegelijkertijd is het systeem niet zo simpel als het zou moeten zijn. Meteen vanaf het begin was er kritiek op het feit dat de EU-regels de nationale rechter niet expliciet de mogelijkheid boden om overdracht te weigeren vanwege het risico dat ná overdracht mensenrechten zouden worden geschonden (bijv. vanwege een te krappe of drukbezette gevangenis). Die kritiek is alleen maar sterker geworden nadat gebeurtenissen in sommige EU-landen steeds grotere scheuren deden ontstaan in het onderlinge vertrouwen. Het voorbeeld van Adam liet dit al zien: de grote zorgen die er bestaan over de Poolse rechtsstaat – en met name over de onafhankelijkheid van Poolse rechters – was concreet aanleiding voor de vraag of personen überhaupt nog wel aan Polen moesten worden overgedragen. Misschien voelt u als lezer wel aan

dat deze vraag beter thuishoort bij een politiek orgaan. Zo zou de eindbeslissing in zo'n situatie bij de minister kunnen worden gelaten, maar ook zou kunnen worden gedacht aan een politiek besluit in Brussel, op EU-niveau dus, over of de Europese overleveringswet nog wel van toepassing zou moeten zijn in relatie tot een specifiek EU-land. Maar omdat de politiek tot op de dag van vandaag geen antwoord op die vraag heeft, is het de rechter die zich daar al meermaals over heeft moeten buigen. Bij beantwoording van die vraag wordt de rechter met conflicterende belangen geconfronteerd. Zo moet de rechter balanceren tussen de houdbaarheid van het overleveringsmechanisme – dat op vertrouwen tussen de EU-landen is gebaseerd en straffeloosheid probeert te voorkomen – en het beschermen van fundamentele rechten. Zonder daarbij een politieke procedure te doorkruisen.

In de volgende paragrafen gaan wij in op de vraag of, en zo ja, op welke manier, de overleveringsrechter fungeert als conflictoplosser. Daarbij gaan wij onder andere in op de conflicterende plichten en belangen waarmee de overleveringsrechter in de praktijk wordt geconfronteerd en hoe hij daarmee omgaat. In het bijzonder lichten wij twee situaties uit, te weten (1) de situatie waarin grote zorgen bestaan over de omstandigheden in de gevangenissen in het andere land²² en (2) de situatie waarin grote zorgen bestaan over de naleving van rechtsstatelijke waarborgen in dat land.²³ In al deze situaties is het de strafrechter die beoordeelt of landen zich houden aan grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen en die dus ook soms tot de conclusie komt dat dat niet zo is.²⁴

Overlevering en onacceptabele gevangenisomstandigheden

Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.²⁵ Landen hebben de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat de overdracht van personen aan een ander land resulteert in een schending van dit fundamentele recht. Hoewel het verbod duidelijk is, is de praktijk weerbarstiger. Zo blijkt dat de omstandigheden in de gevangenissen in verschillende landen van de Europese Unie onder de maat zijn. Denk bijvoorbeeld aan de dagenlange marteling van een gevangene door zijn celgenoten in Antwerpen.²⁶ Volgens de Belgische vakbonden van gevangenismedewerkers kon dit gebeuren vanwege de beroerde omstandigheden voor gedetineerden en personeel zoals de overbevolking van cellen. In België worden voor iedere 100 plekken 115 gevangenen geplaatst.²⁷

Daarmee heeft België inmiddels een plek in de top vier bemachtigd van landen waar sprake is van ernstige overbevolking. Roemenië spant de kroon met 124 gevangenen per 100 plaatsen.²⁸ Maar België en Roemenië zijn lang niet de enige landen die worstelen met overbevolking en onacceptabele omstandigheden in de gevangenissen. Aan de Nederlandse strafrechter wordt dan ook regelmatig gevraagd om de

overdracht van personen te weigeren, omdat de omstandigheden in de gevangenissen in een ander land onacceptabel zouden zijn.²⁹

Hoewel een eerste logische gedachte is dat de overdracht in die situatie niet mag plaatsvinden, is het weigeren van de overdracht in de praktijk niet eenvoudig. De Europese wetgever had namelijk geen expliciete weigeringsgrond voor de gevallen waarin sprake is van (dreigende) mensenrechtenschendingen opgenomen in de Europese overleveringswet. Tussen en in de EU-landen is er immers sprake van vertrouwen. Daarmee kwam de rechter voor een dilemma te staan en werden de scherpe randen van het overleveringsrecht voor het eerst zichtbaar. De Duitse rechter kwam er zelf niet uit en besloot vragen te stellen aan de hoogste rechter van de EU.³⁰ Het Hof antwoordde dat wederzijds vertrouwen belangrijk is voor de samenwerking tussen de landen en dat strafbare feiten bovendien niet onbestraft mogen blijven.

Tegelijkertijd hoeven landen niet blind op elkaar te vertrouwen. Het Hof ontwikkelde dan ook een toets die de nationale rechter moet toepassen als de vraag zich voordoet of de overdracht moet worden geweigerd vanwege onacceptabele omstandigheden in gevangenissen.³¹ Zo moet de rechter allereerst vaststellen dat er in het algemeen een reëel gevaar bestaat op een onmenselijke of vernederende behandeling. Heeft de rechter dat vastgesteld, dan moet de rechter vervolgens beoordelen of er een gevaar voor deze persoon bestaat. Dat doet de rechter door vragen te stellen aan het andere EU-land over bijvoorbeeld de gevangenis waar deze persoon na zijn of haar overdracht terecht zal komen, hoe de omstandigheden daar zijn en welke waarborgen voor de bescherming van de rechten van die persoon door het land worden gegarandeerd.

Hoewel er dus ruimte is voor de nationale rechter om de overdracht te weigeren, werpt de hoogste rechter van de Europese Unie dus wel een drempel op. Dat is ook logisch, want als de overdracht eenvoudig geweigerd kan worden dan komt de op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen de landen op losse schroeven te staan. Die samenwerking strekt verder dan het strafrecht nu EU-landen ook op andere terreinen, zoals migratie, asiel, burgerlijk recht, milieu en de interne markt, samenwerken op basis van vertrouwen. Daarmee reikt de beslissing van de rechter om een streep te zetten door het vertrouwen dus mogelijk verder dan het strafrecht. Bovendien komt het gevaar van het straffeloos blijven van strafbare feiten om de hoek kijken. Het Hof – geconfronteerd met het dilemma tussen rechtsbescherming bieden en het belang dat het overleveringssysteem goed blijft functioneren – legt de lat om de overdracht te weigeren dus ook hoog. In de praktijk wordt de overdracht dan ook zelden geweigerd.³²

De Nederlandse strafrechter is dus gehouden om vragen te stellen aan andere EU-landen als er een vermoeden bestaat dat overdracht mogelijk leidt tot een schending. Dat doet de Nederlandse strafrechter dan ook regelmatig. Zo stelde de Nederlandse strafrechter onder meer vragen aan Griekenland,³³ Italië,³⁴ Portugal,³⁵ Frankrijk,³⁶ Bulgarije,³⁷ Roemenië,³⁸ België,³⁹ en Polen⁴⁰ over de omstandigheden in de gevangenissen, omdat er een algemeen gevaar bestaat dat mensen onmenselijk of vernederend worden behandeld. Het gaat daarbij om heel specifieke en gedetailleerde vragen van feitelijke aard over onder meer het aantal vierkante meters aan individuele ruimte dat aan de verdachte of veroordeelde ter beschikking staat. Bovendien vraagt de rechter als dat nodig is om de garantie dat de rechten van de verdachte of veroordeelde worden gerespecteerd (bijvoorbeeld door hem of haar niet te plaatsen in een gevangenis waar sprake is van een risico op een onmenselijke of vernederende behandeling).

In de meeste gevallen wordt er een garantie verstrekt. Sterker nog: aangezien landen inmiddels weten dat de Nederlandse rechter om een garantie vraagt, wordt deze meestal op voorhand al gegeven. Hierdoor kan de overdracht worden toegestaan en loopt de overleveringsprocedure niet de vertraging op die het stellen van vragen met zich meebrengt.

Wanneer echter niet kan worden gegarandeerd dat de gezochte persoon in een andere gevangenis terecht komt, of wanneer de antwoorden op de vragen van de rechter niet overtuigend zijn dan zal de rechter de overdracht weigeren.⁴¹ Zo weigerde de rechter in 2024 een aantal keer de overdracht naar Polen vanwege het risico op schending van de grondrechten van de verdachte door de omstandigheden in het Poolse voorlopige hechtenis-regime.⁴²

De werkwijze van de Duitse rechter laat zien dat de nationale rechter een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling van het Unierecht door zich actief op te stellen. Uit die zaak blijkt óók dat op de nationale strafrechter de verantwoordelijkheid rust om EU-wetten die vertrouwen in de EU-landen als uitgangspunt nemen met gezond verstand toe te passen. Twijfelt de rechter over de toepassing, dan kan of moet de rechter vragen stellen aan de hoogste EU-rechter. Tegelijkertijd doet de rechter er ook goed aan om zich proactief op te stellen en zo nodig te anticiperen op de ontwikkelingen van EU-recht. Zoals wij in de volgende paragraaf aantonen, deed de rechtbank Amsterdam dat door na te denken over de vraag wat de uitspraak van het Hof betekent voor andere rechten zoals het recht op een eerlijk proces.

Overlevering en de niet-onafhankelijke rechter

De hierboven genoemde beslissing van de hoogste EU-rechter ziet enkel op de situatie waarin sprake is van onacceptabele gevangenisomstandigheden. Al snel werd de rechter geconfronteerd met de vraag of ook in andere gevallen van mogelijke mensenrechtenschendingen de overdracht geweigerd kon worden. Met name de problemen ten aanzien van de Poolse rechtsstaat en de aantasting van de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht baarde de nationale rechter grote zorgen. Ook voor die situatie bestond er geen expliciete weigeringsgrond die de rechter kon toepassen. Wat er wél in de Europese overleveringswet stond, was dat het aan een politiek EU-orgaan is om te beslissen dat overdrachten naar een EU-land helemaal niet meer kunnen plaatsvinden.

Dit keer was het de Ierse rechter die besloot vragen te stellen aan de hoogste EU-rechter. Die maakte een onderscheid tussen een politieke en een rechterlijke beoordeling. Zo is het aan de politiek om te beslissen dat overdrachten in zijn geheel niet meer kunnen plaatsvinden. De rechter moet daarentegen per geval bekijken of de overdracht van deze persoon zou leiden tot een schending van zijn recht op een eerlijk proces. Dat doet de rechter op eenzelfde manier als in het geval van de gevangenisomstandigheden: door allereerst een algemeen en reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces vast te stellen en vervolgens te onderzoeken of dit gevaar bestaat voor de verdachte of veroordeelde in kwestie. Daarvoor dient de rechter vragen te stellen aan de rechters uit het andere EU-land. Daarmee maakt het Hof het de nationale rechter niet makkelijk. Het gaat hier immers om gevoelige vragen die de rechter moet stellen over de onafhankelijkheid van een andere rechter. In de praktijk kwam het dan ook meermaals voor dat de Poolse rechter geen antwoord gaf op de vragen of dat de nationale rechter soms twijfelde aan de juistheid van de antwoorden. Het is per slot van rekening zeer de vraag of iemand eerlijk durft toe te geven onvoldoende onafhankelijk te zijn.

De rechtbank Amsterdam had de beslissing van het Hof al enigszins voorzien. Al voor de uitspraak van het Hof concludeerde de rechtbank dat er geen schending zou zijn van het recht op een eerlijk proces, tenzij er een concreet gevaar voor de persoon in kwestie kan worden vastgesteld. Daaruit kan worden afgeleid dat de rechtbank actief nadenkt over haar verantwoordelijkheden onder het Unierecht en anticipeert op mogelijke ontwikkelingen. In die zin veranderde de beslissing van de hoogste EU-rechter dan ook niet zoveel aan de Nederlandse praktijk. Wat wel veranderde, was dat de rechter vragen ging stellen aan de Poolse rechterlijke autoriteiten, zodat hij kon beoordelen of er sprake was van dat concrete gevaar. Vóór 2019 deed de rechter dat ook als de verdachte of veroordeelde niet met bewijs kwam, maar – mede door alle informatie die de rechter op dat moment al had verzameld en de uitspraken van het Hof – later werd concreet bewijs verlangd.⁴³ Het is aan de verdachte of

veroordeelde om met concrete en specifieke gegevens te komen die aantonen dat zijn recht op een eerlijk proces zal worden aangetast.⁴⁴

In de tussentijd bleef de Poolse rechtsstaat verslechteren. Daarom stelde de rechtbank Amsterdam in 2020 en 2022 de vraag aan de hoogste EU-rechter of overdrachten aan Polen moesten worden stopgezet. Het antwoord op die vraag was 'nee'.⁴⁵ Ook hier moest het Hof balanceren tussen twee belangen: enerzijds de rechtsbescherming van personen en anderzijds het belang dat het overleveringssysteem goed blijft functioneren en het voorkomen van straffeloosheid. Uiteindelijk besloot het Hof vast te houden aan de al eerder ontwikkelde toets. Een gevolg van deze drempel is dat het Hof hiermee eigenlijk de conflicten ten aanzien van de rechtsstaatproblematiek voor de nationale rechter in de kiem smoort door de rechter houvast te geven aan een juridisch kader. De boodschap van het Hof is óók dat de politieke instituties van de EU uiteindelijk het conflict over de rechtsstatelijke achteruitgang in sommige lidstaten moeten oplossen.

In al die tijd heeft de rechtbank Amsterdam slechts één keer aanleiding gezien om de overdracht van een verdachte te weigeren.⁴⁶ Een van de belangrijkste redenen daarvoor was dat deze zaak in Polen zowel op politiek niveau als in de media veel aandacht trok. In die berichten werd de verdachte soms bij naam genoemd en ook de feiten waarvan hij werd verdacht waren bekend. Om die reden was deze verdachte geen willekeurige verdachte meer, wat van invloed kon zijn op de strafprocedure die tegen hem liep. In alle andere gevallen ziet de rechtbank geen aanleiding om de overdracht te weigeren, omdat er onvoldoende bewijs is dat er een gevaar voor deze verdachte of veroordeelde bestaat.

Polen is niet het enige land waar grote zorgen bestaan over de rechtsmacht. Ook over Hongarije heeft de rechtbank vastgesteld dat daar in algemene zin structurele en fundamentele problemen bestaan voor wat betreft de rechterlijke macht.⁴⁷ Toch kan op dit moment niet worden vastgesteld dat die problemen zo groot zijn dat er een reëel gevaar dreigt dat het recht op een eerlijk proces en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt aangetast. Om die reden doet de rechtbank dan ook geen nader onderzoek naar de concrete situatie van de verdachte of veroordeelde.⁴⁸

Hoewel de in 2023 verkozen democratische regering hard werkt aan het herstel van de Poolse rechtsstaat, heeft Polen nog een lange weg te gaan. Bovendien staat dit voorbeeld niet op zichzelf. Mensenrechten, persvrijheid, anticorruptiebeleid en de onafhankelijke rechtspraak staan in steeds meer EU-landen onder druk. Griekenland, Slowakije, Malta en Bulgarije zijn nog een aantal voorbeelden van landen waar de rechtsstaat op dit moment bergafwaarts gaat. Het is dan ook geen gekke gedachte dat de Nederlandse rechter zich de komende jaren mogelijk moet buigen over de vraag of de rechterlijke macht in die lidstaten nog wel voldoende onafhankelijk is.

Die vraag is niet alleen bestemd voor de rechters die zich bezighouden met overleveringszaken, maar voor alle rechters binnen én buiten het strafrecht. Nederlandse rechters doen er dan ook goed aan om zich proactief op te stellen en indien nodig vragen te stellen aan de hoogste EU-rechter of aan de rechterlijke autoriteiten in een ander EU-land. Op die manier levert de rechter een belangrijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het EU-recht en de samenwerking tussen EU-landen. Door bovendien de ontwikkelingen op EU-niveau te blijven volgen en te anticiperen op mogelijke rechtsvragen – zoals vragen over de rechtmatigheid van verzameld bewijsmateriaal in een ander EU-land – is de rechter voorbereid op complexe vragen en de verantwoordelijkheden die hij heeft onder het EU-recht. Iets wat niet alleen de rechter, maar ook de burger ten goede kan komen.

CONCLUSIE

Het Europees recht heeft een steeds grotere invloed in Nederland. Dit geldt ook voor het strafrecht dat als een van de laatste bastions van soevereiniteit lang gevrijwaard is gebleven van Europese bemoeienis. De Nederlandse strafrechter speelt een belangrijk rol in deze gelaagde rechtsorde. Hij heeft een belangrijke verantwoordelijkheid en moet Europese regels zo goed mogelijk uitleggen en toepassen. Dit levert soms spanningen en conflicten op als de Nederlandse wet bijvoorbeeld niet helemaal overeenkomt met het EU-recht of als andere lidstaten andere oplossingen kiezen. Soms zoeken lidstaten zelfs moedwillig de grenzen op, zoals het voorbeeld van Adam en de Poolse rechtsstatelijke achteruitgang laat zien. Hoewel de Europese wetgever voor ogen had om de politiek uit de strafrechtelijke samenwerking te halen hebben we de afgelopen jaren gezien dat de Nederlandse rechter zich tóch met allerlei politieke gevoeligheden moet bezighouden. De Nederlandse rechter staat er echter niet alleen voor. Hij kan (en moet soms!) prejudiciële vragen stellen aan de hoogste Europese rechter, het Hof in Luxemburg. Een belangrijk doel van deze procedure is het garanderen van een eenvormige uitleg van het EU-recht, zeker waar het belangrijke (autonome)⁴⁹ begrippen van het EU-recht betreft, zoals 'rechterlijke autoriteit'. De samenwerking met het Hof leidt aldus tot effectieve en efficiënte rechtspraak.

In dit hoofdstuk hebben wij proberen te laten zien dat de nationale (straf)rechter zich idealiter proactief opstelt door in dialoog te gaan met het Europese Hof. Op deze manier draagt hij bij aan de ontwikkeling van het Europees recht in de eigen rechtsorde en die van andere EU-landen. Zo'n actieve houding zorgt ook voor een betere toepassing van het Europees recht en draagt bij aan een betere bescherming van de grondrechten van verdachten en veroordeelden. In algemenere zin draagt de Nederlandse rechter bij aan de bescherming van de rechtsstaat en een vergrote effectiviteit van het Europees recht. Dit komt ook de individuele burger ten goede. Dat de nationale (straf)rechter daar zoveel invloed op kan uitoefenen, verradt natuurlijk

wel een zekere kwetsbaarheid. Of en hoe Europese regels worden toegepast, hangt immers in niet geringe mate af van de kunde en welwillendheid van die nationale rechter. Geheel onvermijdelijk is dat niet; zo geldt op veel meer plaatsen in onze democratische rechtsstaat dat de werkelijke betekenis van en bescherming door juridische regels in vergaande mate kan afhangen van hen die de regels toepassen en interpreteren (de bekende toeslagenaffaire heeft dat pijnlijk duidelijk gemaakt).

Het is in dit verband goed om erop te wijzen dat, waar het gaat om EU-regels, er natuurlijk ook een rol is weggelegd voor de nationale wetgever bij het verwerken van Europees recht in het nationale strafrecht. Daarnaast heeft de Europese Commissie hier een rol als handhaver van het Europese recht. Als nationale autoriteiten verzaken, kan zij ingrijpen, bijvoorbeeld door een procedure op te starten waarbij de betreffende lidstaat zich moet verantwoorden. Dit kan de Commissie zelfs doen jegens het (gebrekkige) optreden van een rechterlijke instantie, hoewel zij terughoudend is.⁵⁰

Laten we terugkeren naar Adam. In hoeverre zal de Amsterdamse rechtbank overlevering weigeren? Gelet op de strenge toets van het Hof moet Adam concreet bewijs hard zien te maken dat hij een individueel risico loopt geen eerlijk proces te krijgen in Polen. Een algemeen gevaar is onvoldoende. Het Hof probeert hiermee eigenlijk de conflicten ten aanzien van de rechtsstaatproblematiek zo veel mogelijk buiten de strafrechtelijke samenwerking te houden, mede gelet op het wederzijdse vertrouwen en de noodzaak van effectieve en efficiënte samenwerking. Het Hof legt de bal ook nadrukkelijk neer bij de politieke instituties van de EU. Het is aan de Europese Raad, de Raad en de Commissie om de conflicten rondom de rechtsstatelijke achteruitgang aan te pakken en op te lossen. Voorgaande neemt overigens niet weg dat politiekgevoelige kwesties naar alle waarschijnlijk op het bordje van de Nederlandse rechter blijven belanden.

- 32 B.J. Schueler e.a., *Verbreiding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (VAR-reeks 171), Den Haag: Boom juridisch 2023.
- 33 Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*, Rapportnummer 2017/035.
- 34 J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41.
- 35 Vgl. onder meer Crijns & Kool 2017 en Crijns & Kool 2021.
- 36 Vgl. bijvoorbeeld art. 2.3 Wet forensische zorg, op basis waarvan de strafrechter een civielrechtelijke zorgmachtiging kan verlenen.
- 37 Vgl. Dubelaar 2024.

NOTEN HOOFDSTUK 7

- 1 Dit voorbeeld is gebaseerd op het verzoek tot overlevering dat uiteindelijk werd geweigerd, zie de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420.
- 2 Bij wet van 28 februari 2023, *Stb.* 2013, 85 tot implementatie van Richtlijn 2010/64/EU.
- 3 Zie art. 3 Richtlijn 2010/64/EU.
- 4 J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 18.
- 5 Zie art. 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
- 6 Sinds 2009 worden richtlijnen gebruikt. Verordeningen hoeven (of mogen zelfs) niet te worden omgezet. Deze zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Zie art. 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- 7 HvJ EG 5 februari 1963, zaak 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*); HvJ EG 15 juli 1964, zaak 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*).
- 8 Zie art. 93 Grondwet.
- 9 HvJ EG 19 maart 1978, zaak 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*Simmenthal*, r.o. 21).
- 10 Art. 19 EU-verdrag.
- 11 HvJ EG 16 december 2008, zaak C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723 (*Cartesio*, r.o. 90).
- 12 Deze verplichting geldt in alle gevallen waarin er geen hoger beroep meer mogelijk is en een antwoord noodzakelijk is voor het wijzen van vonnis, behoudens de zogenaamde *CILFIT*-uitzonderingen (*acte clair* en *acte éclairé*). Art. 267 lid 3 VWEU en HvJ EG 6 oktober 1982, zaak C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335. Rechteren gaan verschillend, en soms zelfs pragmatisch, om met deze verplichting. Zie hierover J. Krommendijk, *National courts and preliminary references to the Court of Justice*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2021.
- 13 Daarvoor kan een zaak worden gestart bij de nationale (burgerlijke) rechter. HvJ EG 30 september 2003, zaak C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 (*Köbler*).
- 14 Zo herformuleerde het Hof vragen over de Nederlandse faillissementsprocedure op zo'n manier dat daarmee de uitleg van een relevante richtlijn centraal kwam te staan. Het Hof laat namelijk het uiteindelijk oordeel over de strijdigheid met het EU-recht aan de verwijzende rechter over en kan dus niet zelf nationale wetgeving nietig of onverbindend verklaren. Zie voor een voorbeeld HvJ EU 22 juni 2017, zaak C-126/16, ECLI:EU:C:2017:489 (*FNV/Smallsteps*).
- 15 Zie hierover V.H. Glerum & C. Klomp, 'Reflecties van de Internationale Rechtshulpkamer (2)', *Trema* 2019, afl. 1.
- 16 Rb. Amsterdam 21 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:5422; HvJ EU 25 september 2015, C-463/15 PPU, ECLI:EU:C:2015:634 (A.).
- 17 Krommendijk 2021, p. 89-109; 'Vreemdelingenrechters zoeken steun tegen strenge Raad van State', *NRC* 21 juni 2021.
- 18 Een rechter en griffier van de Amsterdamse rechtbank schreven hier zelf over: 'Ook hier geldt weer dat het – in de visie van de IRK – wel duidelijk is hoe de vraag moet worden beantwoord, maar hebben rechterlijke autoriteiten uit andere lidstaten een andere visie op het antwoord. Aan de uitleg van de IRK hoeven die rechterlijke autoriteiten geen boodschap te hebben, aan die van het HvJ EU wel.' Glerum & Klomp 2019.
- 19 Zie hierover uitgebreider J. Krommendijk & M. Loth, *Europese rechters in gesprek*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

- 20 Op 13 maart 2024 werd de voetballer Quincy Promes in Dubai gearresteerd op verzoek van Nederland. Promes is in Nederland veroordeeld tot 6 jaar cel voor de betrokkenheid bij de smokkel van een grote lading cocaïne en 1,5 jaar cel voor het neersteken van zijn neef.
- 21 In de praktijk lukt dat in veruit de meeste gevallen ook. Zo werden er in 2021 in totaal 14.789 Europese aanhoudingsbevelen door de landen van de Europese Unie verstuurd. 7262 personen zijn in dat jaar ook aangehouden, waarvan 908 personen in Nederland. Van die 7262 personen zijn er 5144 daadwerkelijk overgeleverd. Voor 1043 personen werd de overlevering geweigerd. In de gevallen waarin een persoon niet instemde met de overlevering duurde de procedure – van aanhouding tot definitieve beslissing – gemiddeld 54 dagen. In 172 zaken deed Nederland langer dan 90 dagen over de procedure. Commission staff working document replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – year 2021, SWD(2023)262 final.
- 22 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2324; Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3096 en Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3097.
- 23 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420.
- 24 De *case study* is op 1 september afgesloten. Rechtspraak van latere datum is slechts incidenteel verwerkt.
- 25 Dit staat opgenomen in art. 4 EU-Grondrechtenhandvest.
- 26 L. Geurts, 'Belgische gevangene in levensgevaar na dagenlange marteling door celgenoten', NRC 13 maart 2024.
- 27 M.F. Aebi & E. Cocco, *Prisons and Prisoners in Europe 2023: Key Findings of the SPACE I report*. Series UNILCRIM 2024/1. Council of Europe and University of Lausanne 2024.
- 28 Aebi & Cocco 2024.
- 29 S. Buisman & F. Anzovino, *STREAM: strengthening trust in the European Criminal Justice Area through mutual recognition and streamlined application of the European Arrest Warrant. Research brief: The Netherlands*, June 2023, STREAM- report, p. 1-16; zie voor eerdere cijfers S.S. Buisman, *First Periodic Country Report: The Netherlands*, STREAM 2022.
- 30 De hoogste rechter van de Europese Unie is de enige die het Europees recht mag uitleggen. In de zaak *Aranyosi en Caldaru* gaf de Europese rechter antwoord op de vraag: HvJ EU 5 april 2016, gevoegde zaken C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198 (*Aranyosi en Caldaru*).
- 31 HvJ EU 5 april 2016, gevoegde zaken C-404/15 (PPU), ECLI:EU:C:2016:198.
- 32 Zie Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2324; Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3096 en Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3097.
- 33 Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2324; Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3096 en Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3097.
- 34 Rb. Amsterdam 29 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1141
- 35 Rb. Amsterdam 10 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:294.
- 36 Rb. Amsterdam 29 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2381.
- 37 Rb. Amsterdam 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6482.
- 38 Rb. Amsterdam 29 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1145.
- 39 Rb. Amsterdam 6 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1614.
- 40 Rb. Amsterdam 5 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3311.
- 41 Zo weigerde de rechter in 2022 een aantal keer de overdracht naar Griekenland, omdat de Griekse autoriteiten meedeelden dat de veroordeelde geplaatst zou worden in een gevangenis waar sprake is van een onacceptabele situatie. Zie Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2324; Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3096 en Rb. Amsterdam 31 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3097.
- 42 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 9 oktober 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6123 en Rb. Amsterdam 30 oktober 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6711.
- 43 Zie Rb. Amsterdam 12 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9428 en Rb. Amsterdam 19 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9985.
- 44 Zie op dit punt ook de latere uitspraak van het Hof: HvJ EU (GK) 22 februari 2022, gevoegde zaken C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100 (*X en Y*).

- 45 HvJ EU (GK) 17 december 2020, gevoegde zaken C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 (*L en P*); HvJ EU (GK) 22 februari 2022, gevoegde zaken C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100 (*X en Y*).
- 46 Rb. Amsterdam 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420.
- 47 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 17 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7758.
- 48 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 31 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3555.
- 49 Autonome begrippen moeten door alle lidstaten op dezelfde manier worden uitgelegd zodat zij een uniforme betekenis hebben in de EU. Het Hof legt deze begrippen op een zelfstandige manier uit, waarbij niet zozeer wordt gekeken naar de nationale interpretaties van een bepaald begrip.
- 50 Slechts twee keer is de Commissie op grond van art. 258 VWEU een inbreukprocedure gestart wegens schending van art. 267 VWEU door de nationale rechter. Zie HvJ EU 14 maart 2024, zaak C-516/22, ECLI:EU:C:2024:231 (*Commissie/VK*); HvJ EU 4 oktober 2018, zaak C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 (*Commissie/Frankrijk*). Staatsaansprakelijkheid is ook nog een optie. Zie hierboven noot 13.

NOTEN HOOFDSTUK 8

- 1 Hartelijk dank aan Armin Cuyvers voor zijn input en omdat hij ons inspireerde dit hoofdstuk te schrijven. Wij ontvingen hiervoor steun van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO), beurs 12Z8921N en FNRS-F.R.S. beurs FC38129.
- 2 E. Lehoucq & W.K. Taylor, 'Conceptualizing legal mobilization: How should we understand the deployment of legal strategies?', *Law & Social Inquiry* 2019, nr. 1, p. 166-193. Zie ook K. van der Pas, 'Conceptualising strategic litigation', *Oñati Socio-Legal Series* 2021, nr. 6.
- 3 Vgl. Verenigde Naties (Raad voor de Rechten van de Mens) 23 mei 2019, Gender Dimensions of the Guiding Principles of Business and Human Rights, A/HRC/41/43, par. 9.
- 4 Vgl. Verenigde Naties (Raad voor de Rechten van de Mens), par. 9. Voor een volledig overzicht van relevante rechtszaken, zie Europees Hof, 'Gender Equality', www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Gender_Equality_ENG.
- 5 Het gaat om de tijdschriften *Law & Social Inquiry* en *Law & Society Review*.
- 6 Lehoucq & Taylor 2019, p. 168.
- 7 J. Handmaker & E. Rieter, 'Racial justice is about redressing systemic injustice', Leiden law blog, 7 juli 2022; R. van der Hulle, *Naar een Nederlandse political question-doctrine? Een beschouwing over de rol van de rechter in politieke geschillen*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.
- 8 A. Nissen, *The European Union, emerging global business and human rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2023, p. 75.
- 9 J. Snyder, 'Backlash against naming and shaming: The politics of status and emotion', *The British Journal of Politics and International Relations* 2020, nr. 4.
- 10 E.R. Pastor, 'Christian faith-based organizations as third party interveners at the European Court of Human Rights', *BYU Law Review* 2021, nr. 5, p. 1329-1368, op p. 1342.
- 11 T.E. van der Linden, 'Strategisch procederen tegen activisten: Over Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP's) in Nederland', *NTBR* 2020, afl. 3, p. 65-78.
- 12 Lehoucq & Taylor 2019, p. 182.
- 13 C. Hilson, 'New social movements: The role of legal opportunity', *Journal of European Public Policy* 2002, nr. 2, p. 238-255, op p. 239, 244.
- 14 E. Claes, W. Devroe & B. Keirsbilck, 'The limits of the law', in: B. Keirsbilck, W. Devroe & E. Claes (red.), *Facing the limits of the law*, Berlijn: Springer 2008, p. 7-8.
- 15 K. van der Pas, 'Legal mobilization in the field of asylum law: A revival of political opportunity structures?', Leiden law blog, 21 juni 2022.
- 16 Art. 35 lid 1 EVRM.
- 17 L.R. Glas, 'The age of subsidiarity? The ECtHR's approach to the admissibility requirement that applicants raise their convention complaint before domestic courts', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2023, afl. 2, p. 76.
- 18 Art. 34 EVRM.
- 19 Dat zijn er 46 (nadat Rusland in 2022 uit de Raad van Europa is gezet).