



FORUM

DE POOLSE RECHTSSTAAT EN HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL: WIE IS/ZIJN ER NU AAN ZET?

ELISE FILIUS EN JANNEMIEKE OUWERKERK - 23.12.2020

In wat misschien wel één van de belangrijkste uitspraken van 2020 is, heeft het Hof van Justitie van de EU andermaal beslist dat de uitvoering van uit Polen afkomstige Europees aanhoudingsbevelen *niet* structureel kan worden geweigerd ([C-354/20 PPU en C-412/20 PPU](#)) op de grond dat overlevering naar Polen thans automatisch een reëel gevaar op schending van het recht op een eerlijk proces behelst. Daarmee heeft het Hof bevestigd wat het twee jaar geleden bepaalde in de zaak LM ([C-216/18 PPU](#)): om te komen tot de beslissing dat van overlevering naar Polen moet worden afgezien is de – op zichzelf al ernstige – vaststelling dat sprake is van structurele of fundamentele gebreken in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aldaar nog niet voldoende. Er moet tevens zijn vastgesteld dat het gevaar op schending van het recht op een eerlijk proces ook bestaat in het concrete geval. Om de informatie te verkrijgen die nodig is voor de uitvoering van deze concrete toets, vereist het Hof dat de uitvoerende autoriteit middels het stellen van vragen in dialoog treedt met de uitvaardigende autoriteit.

Groot was de hoop dat het Hof in de almaar groeiende druk op de Poolse rechterlijke onafhankelijkheid aanleiding zou vinden die concrete toetsing niet langer te vereisen. Maar het Hof houdt eraan vast. De last om in deze gevoelige kwestie te beslissen, blijft dus op de schouders van de nationale rechter, in casu de rechtbank Amsterdam (de verwijzende rechter, zie tussenuitspraken van [juli](#) en [september](#) van dit jaar). Velen beschouwen dat als slecht nieuws voor de bescherming van mensenrechten in de EU. Her en der wordt de uitspraak van het Hof opgevat als opdracht aan de rechtbank Amsterdam om verdachten en veroordeelden toch naar Polen te blijven overleveren (zie bijv. [NRC](#)).

In onze optiek is dat echter een te snelle conclusie. Wij achten namelijk verre van ondenkbaar dat de rechtbank Amsterdam in beide zaken alsnog tot de beslissing komt van overlevering naar Polen af te zien. Wie de [verwijzende uitspraak van juli](#) leest, kan toch haast niet anders dan concluderen dat de rechtbank Amsterdam die beslissing reeds heeft genomen en enkel van het Hof wil vernemen of de vruchteloze tweede stap – de stap van de concrete toets – voor de vorm nog gezet moet worden of niet. Had het Hof toegestaan om van die tweede stap af te zien, dan had de rechtbank zich verlost geweten van de oncomfortabele en vaak moeizame, grotendeels vergeefse pogingen om in het kader van die concrete toets een

daadwerkelijke dialoog met de uitvaardigende autoriteit aan te gaan over hun (mate van) onafhankelijkheid. Dan was van overlevering afgezien ingevolge de algemene constatering dat zowel bij gewone rechterlijke instanties als bij de tuchtrechtelijke instantie sprake is van structurele gebreken in de rechterlijke onafhankelijkheid (r.o. 10). Nu het Hof echter aan het vereiste van een concrete toets vasthoudt, zullen de pogingen tot dialoog weliswaar moeten worden blijven ondernomen, maar de rechtbank Amsterdam heeft op de uitkomst daarvan zelf al voorgesorteerd, mede in het licht van het gegeven dat de dialoog met de Poolse uitvaardigende autoriteiten niet goed van de grond komt (r.o. 29). Op de zelf geformuleerde prejudiciële vraag (hier kort en in eigen woorden weergegeven) of voornoemde algemene vaststelling volstaat om te concluderen dat door Polen opgeëiste personen een reëel risico lopen op schending van het recht op een eerlijk proces, ook al is niets bekend over politieke beïnvloeding van de rechters in de individuele zaak van de opgeëiste persoon, antwoordt de rechtbank zelf al bevestigend (r.o. 31). Betrekken we daarbij de recent bekend geworden [brief](#) uit 2019 van het Poolse ministerie van Justitie waarin presidenten van Poolse rechtbanken werden verzocht niet te antwoorden op vragen van buitenlandse rechterlijke autoriteiten, lijkt een dialoog verder weg dan ooit en lijkt ons welhaast onvermijdelijk dat de rechtbank Amsterdam – weliswaar niet automatisch, maar toch – gaat afzien van overlevering naar Polen.

Hoe positief zou die uitkomst moeten worden beoordeeld? Wie puur vanuit mensenrechtenperspectief naar de kwestie kijkt, zal het toejuichen als overlevering naar Polen geen doorgang vindt (ook al hadden velen waarschijnlijk liever een ommekeer van het Hof gezien en moet nog maar worden afgewacht of de verwachte fermheid van de rechtbank Amsterdam navolging krijgt in andere lidstaten). Maar wat vanuit mensenrechtenperspectief positief moet worden beoordeeld, baart vanuit het perspectief van grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding grote zorgen. Het niet-uitvoeren van Poolse verzoeken tot overlevering (het gaat om honderden Europese aanhoudingsbevelen per jaar) betekent immers per saldo dat opgeëiste verdachten of veroordeelden op vrije voeten komen. En zo hoort het ook. Nu echter in de meeste gevallen geen juridische basis zal bestaan om in Nederland zelf tot vervolging of tenuitvoerlegging van een sanctie over te gaan – en waar die basis er wel is, zal Nederland afhankelijk zijn van de medewerking van Polen – moet ervan worden uitgegaan dat het structureel afzien van overlevering naar Polen een forse mate van straffeloosheid met zich brengt (daarop wijst ook het Hof in [par. 64](#)). Het is een gevolg dat zich mogelijk niet enkel op Nederlands grondgebied zal voordoen; het Poolse ministerie van Justitie [riep](#) zijn officieren van justitie recent op al het mogelijke aan te grijpen om geen uitvoering te geven aan Nederlandse Europese aanhoudingsbevelen, met alle gevolgen van dien. In de wetenschap dat aan Europese aanhoudingsbevelen niet zelden ernstige strafbare feiten ten grondslag liggen, zal structurele weigering een uiterst zorgwekkende impasse opleveren.

Met de zorg over straffeloosheid zal de overleveringsrechter (die beslissingen neemt op individuele Europese aanhoudingsbevelen) weinig kunnen en hoeven. De vraag is daarom wie de last van straffeloosheid het zwaarst gaat voelen en wie daarop zal handelen. De Poolse politiek? Brussel? Het valt te bezien. Maar wie de zorg over straffeloosheid wegwuift als minder van belang dan mensenrechtenbescherming, miskent de meerzijdigheid van medailles zoals die tot uitdrukking komt in de benaming van wat de ruimte zonder binnengrenzen eveneens behoort te zijn: een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.