



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 16 mei 2018¹

Zaak C-268/17

**Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
tegen
AY**

[verzoek van de Županijski Sud u Zagrebu (rechter voor het district Zagreb, Kroatië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 3, punt 2, en artikel 4, punt 3 – Europees aanhoudingsbevel – Gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging – Begrip ‚onherroepelijke beslissing over dezelfde feiten’ – Gezochte persoon – Hoedanigheid van getuige in de uitvoerende lidstaat”

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Županijski Sud u Zagrebu (rechter voor het district Zagreb, Kroatië) zal het Hof in de gelegenheid stellen om te verduidelijken dat het principieel onbevoegd is om bepalingen inzake de weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel (hierna: „EAB”) uit te leggen, wanneer de vragen afkomstig zijn van een rechtbank van een lidstaat die dat EAB overeenkomstig kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: „kaderbesluit”) ² heeft uitgevaardigd.

Toepasselijke bepalingen

2. Artikel 1 van het kaderbesluit, met het opschrift „Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel”, is als volgt verwoord:

„1. Het Europees aanhoudingsbevel is een rechterlijke beslissing die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolgning of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

2. Lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.

3. Dit kaderbesluit kan niet tot gevolg hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast.”

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2002, L 190, blz. 1.

3. Artikel 2, leden 1 en 2, met het opschrift „Toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel”, bepaalt het volgende:

„1. Een Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd wegens feiten die door de wet van de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, met een maximum van ten minste twaalf maanden of, wanneer een straf of een maatregel is opgelegd, wegens opgelegde sancties met een duur van ten minste vier maanden.

2. Tot overlevering op grond van een Europees aanhoudingsbevel kunnen leiden, onder de voorwaarden van dit kaderbesluit en zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid van het feit, de navolgende feiten, indien daarop in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximum van ten minste drie jaar en zoals omschreven in het recht van de uitvaardigende lidstaat:

[...]

– corruptie,

[...]”

4. „Gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging” worden opgesomd in artikel 3 van het bovengenoemde kaderbesluit, dat als volgt luidt:

„De rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat, hierna ‚de uitvoerende rechterlijke autoriteit’ genoemd, weigert de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel in de volgende gevallen:

[...]

2. uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten, op voorwaarde dat, in geval van veroordeling, de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat;

[...]”

5. In artikel 4 van het kaderbesluit, met het opschrift „Gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging”, is het volgende opgenomen:

„De uitvoerende rechterlijke autoriteit kan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren in de volgende gevallen:

[...]

3. de uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaat hebben besloten geen vervolging in te stellen wegens het strafbaar feit waarvoor het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, of een ingestelde vervolging te staken, dan wel wanneer in een lidstaat tegen de gezochte persoon voor dezelfde feiten een onherroepelijke beslissing is genomen die verdere vervolging onmogelijk maakt;

[...]”

Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

6. Tegen AY, Hongaars staatsburger en voorzitter van een Hongaarse vennootschap, is voor de verwijzende rechter een strafvervolgning ingesteld. In de tenlastelegging die de Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (afdeling van het openbaar ministerie van de Republiek Kroatië die is belast met de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad; hierna: „USKOK”) op 31 maart 2014 heeft opgesteld, wordt AY verweten te hebben ingestemd met de betaling van een aanzienlijke geldsom aan een ambtsdrager in Kroatië in ruil voor een overeenkomst tussen het Hongaarse bedrijf en de Kroatische regering.

7. Op 10 juni 2011 heeft USKOK een onderzoek ingeleid tegen AY, als verdachte wegens actieve corruptie, waarbij, vóór de opening van het onderzoek, het Hongaarse algemene parket en de Hongaarse procureur-generaal in persoon volledig op de hoogte werden gebracht. Bij de vaststelling van het besluit om het onderzoek te openen, is de bevoegde Hongaarse autoriteit verzocht internationale justitiële bijstand te verlenen, door AY te horen als verdachte en door hem een oproep te overhandigen. Rogatoire commissies zijn verzonden tussen 10 juni 2011 en september 2013.

8. De Hongaarse autoriteiten hebben de rogatoire commissies niet uitgevoerd. Daardoor was het voor de bevoegde Kroatische autoriteiten onmogelijk om de verdachte AY te bereiken en werd het Kroatische onderzoek tegen de verdachte AY in december 2012 geschorst.

9. De procureur-generaal van Hongarije heeft niettemin, op basis van de gegevens die hem in de bijlage bij de rogatoire commissie waren meegedeeld, een onderzoek ingeleid wegens het bestaan van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit was gepleegd dat inbreuk maakt op de integriteit van het openbare leven in de vorm van actieve corruptie in een internationaal kader in de zin van het Hongaarse strafwetboek. Dat onderzoek is op 20 januari 2012, bij een besluit van de Hongaarse centrale onderzoeksinstantie krachtens de Hongaarse strafvorderingswet, afgesloten omdat de gepleegde daden geen strafbaar feit vormden. Dat onderzoek was evenwel niet ingeleid tegen AY als verdachte, maar uitsluitend in verband met het beweerdelijke strafbare feit. AY is ter zake gehoord als getuige. De Kroatische ambtsdrager is in het kader van deze onderzoeksprocedure niet gehoord als getuige.

10. Volgens de verwijzende rechter zijn andere procedures in Hongarije beëindigd wegens het ontbreken van nieuwe omstandigheden na het besluit van 20 januari 2012.

11. Op 1 oktober 2013, na de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en vóór de inleiding van de strafrechtelijke procedure in Kroatië overeenkomstig de toepasselijke nationale bepalingen aldaar, heeft USKOK een EAB uitgevaardigd tegen AY.

12. De uitvoering van het EAB is geweigerd bij beslissing van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) van 7 oktober 2013 op grond dat aan de hand van de beschikbare informatie kon worden vastgesteld dat reeds een strafrechtelijke procedure was ingeleid in Hongarije op basis van dezelfde feiten als die waarop het EAB was gebaseerd, aan welke procedure de Hongaarse rechterlijke autoriteit een einde had gemaakt.

13. Na het voorstel tot verwijzing van de zaak naar een kamerformatie en de beslissing tot verwijzing van de verdachte AY naar de verwijzende rechter, is de zaak verwezen naar de rechter-commissaris van die rechterlijke instantie, afdeling Europese aanhoudingsbevelen, krachtens de relevante bepaling van het Kroatische wetboek van strafvordering. Op 15 december 2015 is een tweede EAB uitgevaardigd tegen AY, de gezochte persoon. Dat bevel is door Hongarije niet ten uitvoer gelegd.

14. Op 27 januari 2017 heeft de verwijzende rechter het tweede EAB opnieuw aan de Hongaarse bevoegde autoriteiten gezonden.

15. Vervolgens, nadat 60 dagen waren verstreken sinds de laatste toezending van het tweede EAB, heeft de verwijzende rechter zich tot het Kroatische lid van Eurojust gewend. Dat lid heeft na zijn optreden het standpunt van de Hongaarse bevoegde autoriteit, waarin die laat weten niet gehouden te zijn om gevolg te geven aan het uitgevaardigde EAB, aan de verwijzende rechter gezonden. Volgens die autoriteit bestaat er in Hongarije geen wettelijke mogelijkheid om de verdachte, AY, aan te houden, of een nieuwe procedure in te leiden tot uitvoering van het op 15 december 2015 in Kroatië uitgevaardigde EAB. Een identieke kennisgeving van de Hongaarse bevoegde autoriteit is op 4 april 2017 aan de verwijzende rechter gezonden.

16. Aangezien de verwijzende rechter twijfels heeft over de uitlegging van de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van het EAB die zijn geformuleerd in artikel 3, punt 2, en in artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit, heeft hij het Hof bij beslissing van 16 mei 2017, die het Hof op 18 mei 2017 in ontvangst heeft genomen, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 4, punt 3, van [het kaderbesluit] aldus worden uitgelegd dat het feit dat geen vervolging wordt ingesteld wegens het strafbare feit dat het voorwerp vormt van een Europees aanhoudingsbevel, of dat aan vervolging een einde wordt gemaakt, uitsluitend betrekking heeft op het strafbare feit waarvoor het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, of moet deze bepaling aldus worden begrepen dat het afzien van of het staken van vervolging ook betrekking heeft op de in het kader van die vervolging als verdachte/beschuldigde gezochte persoon?
- 2) Kan een lidstaat uit hoofde van artikel 4, punt 3, van [het kaderbesluit] weigeren een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen wanneer de rechterlijke autoriteit van die lidstaat heeft besloten ofwel om geen vervolging in te stellen voor het strafbare feit waarop het Europees aanhoudingsbevel betrekking heeft, ofwel de vervolging te staken, in het geval waarin in het kader van deze vervolging de gezochte persoon de hoedanigheid van getuige en niet die van verdachte/beschuldigde had?
- 3) Vormt het besluit om een einde te maken aan een onderzoek in het kader waarvan de gezochte persoon niet de hoedanigheid van verdachte had, maar is gehoord als getuige, voor de andere lidstaten een grond om geen gevolg te geven aan het Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig artikel 3, punt 2, van [het kaderbesluit]?
- 4) Wat is de verhouding tussen de grond tot verplichte weigering van overlevering van artikel 3, punt 2, van [het kaderbesluit] in het geval waarin ‚uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten’ en de grond tot facultatieve weigering van overlevering als bedoeld in artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit in het geval waarin ‚in een lidstaat tegen de gezochte persoon voor dezelfde feiten een onherroepelijke beslissing is genomen die verdere vervolging onmogelijk maakt’?
- 5) Moet artikel 1, lid 2, van [het kaderbesluit] aldus worden uitgelegd dat de uitvoerende lidstaat gehouden is een besluit te nemen over elk Europees aanhoudingsbevel dat hem wordt toegezonden, ook wanneer hij zich reeds heeft uitgesproken over een eerder Europees aanhoudingsbevel dat door de andere rechterlijke autoriteit in het kader van dezelfde strafrechtelijke procedure was uitgevaardigd tegen dezelfde gezochte persoon en het nieuwe Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd wegens een verandering van de omstandigheden in de lidstaat die het Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd (verwijzing naar een rechtsprekende formatie – inleiden van de strafrechtelijke procedure, strikter criterium inzake aanwijzingen dat het strafbare feit is gepleegd, nieuwe bevoegde rechterlijke autoriteit/nieuw bevoegd gerecht)?”

17. Gelet op de bijzondere omstandigheden zal deze zaak bij voorrang worden berecht overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

18. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de partijen in het hoofdgeding, door de Kroatische, de Tsjechische, de Hongaarse, de Oostenrijkse en de Roemeense regering, door Ierland en door de Commissie. De partijen in het hoofdgeding, de Kroatische regering, de Hongaarse regering en de Commissie hebben deelgenomen aan de terechtzitting die op 28 februari 2018 heeft plaatsgevonden.

Beoordeling

Bevoegdheid van het Hof van Justitie

19. In onderhavig geval verzoekt de rechterlijke instantie van de lidstaat die het EAB heeft *uitgevaardigd* om verduidelijking over de *tenuitvoerlegging* van dat EAB. De verwijzende rechter stelt in dat verband een aantal vragen over de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB, zoals die zijn voorzien in artikel 3, punt 2, en in artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit.

20. Dit lijkt vreemd omdat het antwoord van het Hof enkel betrekking zou hebben op de uitvoerende autoriteiten.

21. EAB-zaken vloeien gewoonlijk voort uit onenigheid tussen de rechterlijke autoriteiten van twee lidstaten. De autoriteiten van een bepaalde lidstaat vaardigen een EAB uit, terwijl de rechterlijke autoriteiten van een andere lidstaat instaan voor de tenuitvoerlegging van dat EAB.

22. Zaken over vragen van tenuitvoerlegging en meer bepaald over mogelijke gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging komen dan ook doorgaans van de uitvoerende rechterlijke autoriteiten, die verzoeken om verduidelijking over de contouren van dergelijke gronden tot weigering.³ Die autoriteiten willen duidelijkheid verkrijgen over de vraag of zij een EAB wel of niet ten uitvoer mogen leggen.

23. De verwijzende rechter is kennelijk van mening dat het antwoord van het Hof hem mogelijksterwijs in de gelegenheid stelt om het EAB in te trekken. Wanneer het Hof bijgevolg vaststelt dat de Hongaarse autoriteiten gronden kunnen invoeren om de tenuitvoerlegging van het EAB te weigeren, zal de verwijzende rechter ervoor zorgen dat het EAB wordt ingetrokken.

24. Ik ben van mening dat het Hof de eerste tot en met vierde vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing niet kan beantwoorden. De reden hiervoor is volgens mij dat het Hof ter zake niet bevoegd is.⁴

25. Uit artikel 267, lid 2, VWEU blijkt dat het Hof van Justitie bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een vraag die de verwijzende rechter „noodzakelijk” acht voor het wijzen van zijn vonnis.

³ Zie, bij wijze van voorbeeld, arresten van 16 november 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683); 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198); 24 mei 2016, Dworzecki (C-108/16 PPU, EU:C:2016:346), en 10 augustus 2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628).

⁴ Ik ben mij goed bewust van het wettelijke onderscheid tussen bevoegdheid en ontvankelijkheid, ook al is het belang ervan in de praktijk mogelijksterwijs beperkt, en ik ben het volledig eens met het door advocaat-generaal Wahl gegeven overzicht in zijn conclusie in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punten 16-25). Inzake dat onderscheid, zie ook mijn conclusie in de zaak Rendón Marín en CS (C-165/14 en C-304/14, EU:C:2016:75, punt 48), en Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, 2e druk, Larcier, Brussel, 2010, blz. 85 en 86.

26. In een zaak als hier aan de orde is, zie ik totaal niet in op welke manier het antwoord van het Hof noodzakelijk zou zijn voor de procedure voor de verwijzende rechter. Het is juist dat prejudiciële verwijzingen in beginsel ontvankelijk zijn en dat het Hof slechts in zeldzame en extreme gevallen weigert om daarop een antwoord te formuleren. Op dergelijke verwijzingen rust een vermoeden van relevantie.⁵ Die kwestie van de relevantie van een vraag is een objectieve kwestie.

27. In omstandigheden die het Hof zelf omschrijft als „uitzonderlijke omstandigheden”⁶, heeft het Hof dan ook geweigerd om vragen te beantwoorden in hypothetische gevallen, wanneer de gestelde vragen niet noodzakelijk waren voor de beslechting van het geschil, wanneer de vragen niet voldoende duidelijk waren geformuleerd of wanneer de feiten niet voldoende vaststonden.

28. De eerste tot en met vierde vraag vallen op het eerste gezicht blijkbaar niet binnen een van de categorieën van gevallen waarin het Hof heeft geweigerd om vragen te beantwoorden. En toch heeft het Hof volgens mijn informatie nog niet te maken gehad met de situatie als die van het onderhavige geval, waarin met name de uitvaardigende autoriteiten van een lidstaat verzoeken om te worden geïnformeerd over de rechten en plichten van diegenen die het EAB ten uitvoer leggen.

29. De vraag of een autoriteit die het EAB uitvaardigt al dan niet beslist het EAB te handhaven, staat los en moet losstaan van de vraag over de mogelijke gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging. In het geval het Hof bijvoorbeeld oordeelt dat de Hongaarse autoriteiten zich op artikel 3, punt 2, en op artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit *kunnen* beroepen teneinde het EAB niet ten uitvoer te hoeven leggen, heeft dat wettelijk geen gevolgen voor de beslissing van de uitvaardigende autoriteit om het EAB al dan niet te handhaven. De verwijzende rechter kan het EAB handhaven of kan het intrekken.

30. De zaak die aan deze prejudiciële verwijzing ten grondslag ligt, betreft de uitlegging in een concreet geval van bepalingen van Hongaars recht in het licht van bepalingen van het kaderbesluit. De definitieve beslissing over de vraag of al dan niet is voldaan aan de vereisten van artikel 3, punt 2, of van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit, is een zaak van de Hongaarse autoriteiten. De verwijzende rechter kan deze taak niet vervullen en zich niet daadwerkelijk in de plaats stellen van de Hongaarse autoriteiten.

31. Wanneer het Hof beslist om in onderhavig geval op de eerste tot en met vierde vraag een antwoord te formuleren, heeft die beslissing vanzelfsprekend niet „louter [het karakter van] een advies[...]” dat „niet bindend” is.⁷ Voor de verwijzende rechter komt het in het onderhavige geval evenwel in feite hierop neer: ongetwijfeld interessant op papier, maar in de praktijk voor de Kroatische autoriteiten niet toepasbaar in het concrete geval dat voorligt. De beslissing kan enkel relevant zijn voor de Hongaarse autoriteiten, die niet de indieners zijn van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

32. Daarbij komt nog dat niet uit het oog mag worden verloren dat het hele mechanisme waarop het EAB steunt, is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en erkenning tussen de uitvaardigende lidstaten en de uitvoerende lidstaten. Vanzelfsprekend dient in de eerste plaats de uitvoerende lidstaat vertrouwen te hebben in de handelingen van de uitvaardigende lidstaat. Ook de uitvaardigende lidstaat dient evenwel vertrouwen te hebben in de handelingen van de uitvoerende lidstaat wanneer deze zich beroept op gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB. Wanneer de uitvaardigende lidstaat overgaat tot het toepassen en uitleggen van de wetgeving van de uitvoerende lidstaat en pogingen onderneemt om na te gaan of deze laatste de wet op een juiste manier heeft toegepast, is het risico dat dat wederzijds vertrouwen wordt geschonden groot. In dit verband is het in tegenstelling tot bijvoorbeeld civiele zaken niet gebruikelijk dat de autoriteiten van een land de

⁵ Zie, bij wijze van voorbeeld, arrest van 17 april 2018, Krüsemann e.a (C-195/17, C-197/17–C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17–C-286/17 en C-290/17–C-292/17, EU:C:2018:258, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶ Zie, bij wijze van voorbeeld, arrest van 5 juni 1997, Celestini (C-105/94, EU:C:1997:277, punt 22).

⁷ Dat is de terminologie die het Hof hanteert in advies 1/91 (EER-Overeenkomst – I) van 14 december 1991 (EU:C:1991:490, punt 61) om de procedure van artikel 267 WVEU te typeren.

wetgeving van een ander land toepassen, uitleggen en beoordelen. Volgens het mechanisme dat is ingesteld voor de prejudiciële verwijzing, leveren de nationale rechtbanken de feiten en de omschrijving van de nationale wetgeving in kwestie, teneinde het Hof in staat te stellen een nuttige en teleologische uitlegging van het Unierecht te geven. Dat kan evenwel enkel worden gewaarborgd wanneer de verwijzende rechter in de gelegenheid is om de uitlegging van het Hof vervolgens daadwerkelijk in de hem voorliggende zaak toe te passen. Aangezien de Kroatische rechter geen Hongaarse strafwetgeving kan toepassen, zal het antwoord van het Hof in dat verband zinloos zijn.⁸

33. Kortom, aangezien de prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van het kaderbesluit in de context van kwesties die tot de bevoegdheid van de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat behoren, ben ik van mening dat het Hof niet bevoegd is om een antwoord op de voorgelegde prejudiciële vragen te formuleren.

34. Met betrekking tot de vijfde vraag denk ik niet dat zich een bevoegdheidsprobleem voordoet. Onder het kaderbesluit, dat steunt op een geest van samenwerking tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten, is het antwoord op die vraag in de eerste plaats van belang voor de autoriteiten van de uitvoerende lidstaat. Desalniettemin is een beslissing op die vraag, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit ertoe gehouden is een beslissing te nemen over een EAB dat haar is toegezonden, eveneens noodzakelijk voor de verwijzende rechter indien deze wil weten of hij wettelijk een antwoord van de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan verwachten. Dat zal de verwijzende rechter in staat stellen te beslissen om het tweede EAB al dan niet in te trekken. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de vijfde vraag de enige is die geen uitlegging van de Hongaarse wetgeving door de Kroatische verwijzende rechter vereist.

Ten gronde

Vijfde vraag

35. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit ertoe gehouden is een beslissing te nemen over een EAB dat haar is toegezonden, zelfs wanneer in die lidstaat reeds een beslissing is genomen over een eerder EAB dat dezelfde gezochte persoon in het kader van dezelfde strafprocedure betrof terwijl het tweede EAB is uitgevaardigd door een andere rechterlijke autoriteit als gevolg van een verandering van de omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat.

36. Overeenkomstig de duidelijke tekst van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit, verbinden lidstaten zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dat kaderbesluit, elk EAB ten uitvoer te leggen. In dat verband bepaalt artikel 15, lid 1, van het kaderbesluit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit beslist, binnen de termijnen die in het kaderbesluit zijn gesteld, over de overlevering van de gezochte persoon. Bovendien bepaalt artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit dat een EAB met spoed wordt behandeld en ten uitvoer gelegd, en moet elke weigering om een EAB ten uitvoer te leggen, overeenkomstig lid 6 van dat artikel, met redenen worden omkleed. Voorts bepaalt artikel 22 van het kaderbesluit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit de uitvaardigende rechterlijke autoriteit onmiddellijk in kennis stelt van de beslissing inzake het aan het EAB gegeven gevolg.

⁸ Hierin ligt het cruciale verschil met situaties waarin nationale rechtbanken buitenlandse wetgeving toepassen, zoals dat het geval is in civiel recht, als gevolg van collisieregels van internationaal privaatrecht. In een dergelijk geval zal de verwijzende rechter steeds een vonnis wijzen, zelfs wanneer hij buitenlands recht toepast. Dat is hier niet het geval.

37. Hierbij komt nog, zoals hieronder meer gedetailleerd zal blijken, dat de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB uitputtend worden opgesomd in de artikelen 3 en volgende van het kaderbesluit. Het bestaan van een voorgaand EAB is niet bij de weigeringsgronden opgenomen.

38. Als gevolg daarvan schenden autoriteiten van een uitvoerende lidstaat die niet antwoorden op een EAB hun verplichtingen onder het kaderbesluit.

39. Het door mij voorgestelde antwoord op de vijfde vraag luidt dus dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit ertoe gehouden is een beslissing te nemen over een EAB dat haar is toegezonden, zelfs wanneer in die lidstaat reeds een beslissing is genomen over een eerder EAB dat dezelfde gezochte persoon in het kader van dezelfde strafprocedure betrof, maar het tweede EAB is uitgevaardigd door een andere rechterlijke autoriteit als gevolg van een verandering van de omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat.

Eerste tot en met vierde vraag

40. Voor het geval het Hof mijn analyse over zijn bevoegdheid ter zake van de eerste tot en met vierde vraag niet deelt, zal ik nu bij wijze van hypothese ingaan op de overblijvende prejudiciële vragen.

41. Met zijn eerste tot en met vierde vraag, die tezamen moeten worden behandeld, wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of een beslissing als die van de Hongaarse centrale onderzoeksinstantie van 20 januari 2012 tot staking van het in Hongarije gevoerde onderzoek, een grond tot weigering kan vormen in de zin van artikel 3, punt 2, of van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit, wat de tenuitvoerlegging zou beletten van het EAB dat tegen AY is uitgevaardigd. Hij vraagt zich eveneens af wat het verband tussen die twee bepalingen is.

Verband tussen artikel 3, punt 2, en artikel 4, punt 3, in de context van het kaderbesluit

42. De grondslagen van het kaderbesluit inzake de gronden tot weigering van tenuitvoerlegging van een EAB zijn het Hof al welbekend: het kaderbesluit is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zelf als „hoeksteen” van justitiële samenwerking berust op wederzijds vertrouwen⁹ tussen de lidstaten teneinde de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden, te verwezenlijken.¹⁰ Hiertoe is in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit de regel neergelegd dat de lidstaten zich ertoe verbinden om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dat kaderbesluit, elk EAB ten uitvoer te leggen. Als gevolg daarvan mogen de uitvoerende rechterlijke autoriteiten, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden, slechts weigeren een dergelijk EAB ten uitvoer te leggen in de uitputtend in het kaderbesluit opgesomde gevallen van weigering van de tenuitvoerlegging, en kunnen aan de tenuitvoerlegging van het EAB enkel de daarin limitatief genoemde voorwaarden worden verbonden. De tenuitvoerlegging van het EAB is dus de regel en de weigering van de tenuitvoerlegging vormt de uitzondering, die strikt moet worden uitgelegd.¹¹

43. Artikel 3 van het kaderbesluit vermeldt de gronden tot verplichte weigering van tenuitvoerlegging van het EAB en artikel 4 van het kaderbesluit somt de gronden tot facultatieve weigering van tenuitvoerlegging van het EAB op.

⁹ [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

¹⁰ Zie, bij wijze van voorbeeld, arrest van 10 augustus 2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, punt 49).

¹¹ Zie arrest van 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44. Teneinde na te gaan of de Hongaarse autoriteiten in onderhavig geval kunnen weigeren om het EAB ten uitvoer te leggen, zal ik eerst ingaan op de verplichte gronden en vervolgens op de facultatieve gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging.

Artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit

45. Overeenkomstig artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit weigert de uitvoerende rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van het EAB wanneer uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten, op voorwaarde dat, in geval van veroordeling, de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat.

46. De vraag die nu rijst, is of de betrokken persoon in casu „onherroepelijk door een lidstaat is berecht” in de zin van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit, en of het besluit van 20 januari 2012 van de Hongaarse centrale onderzoeksinstantie tot beëindiging van een onderzoek, tijdens hetwelk de persoon die vervolgens werd gezocht in het kader van een EAB louter als getuige was gehoord, als dusdanig een onherroepelijke beslissing vormt.

47. Artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit geeft uitdrukking aan het ne-bis-in-idembeginsel, op basis waarvan een persoon met betrekking tot hetzelfde feit niet tweemaal kan worden berecht of vervolgd.¹² Dat beginsel, dat in common-lawjurisdicties de „double jeopardy rule”¹³ wordt genoemd, wordt thans binnen de rechtsorde van de Unie in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in die zin omschreven dat niemand opnieuw wordt berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.¹⁴

48. AY en de Hongaarse regering nemen het standpunt in dat die beslissing een „onherroepelijke beslissing” in de zin van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit vormt; alle andere partijen in het geding zijn daarentegen van mening dat dat niet het geval is.

49. De tekst van de bepaling biedt vooralsnog geen duidelijkheid. Minstens één taalversie van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit vermeldt wel uitdrukkelijk dat de gezochte persoon onherroepelijk moet zijn *berecht* in een vonnis met gezag van gewijsde¹⁵, maar in de overgrote meerderheid van de taalversies is de situatie niet zo duidelijk.

50. De rechtspraak van het Hof blijkt tot nog toe geen eenduidig antwoord te bieden op de voorgelegde vraag.

¹² Zie Klimek, L., *European Arrest Warrant*, Springer, Heidelberg et al., 2015, blz. 152.

¹³ Bij wijze van voorbeeld wordt het in de context van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit op die manier geformuleerd door Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law*, 4e druk, OUP, Oxford, 2016, blz. 89.

¹⁴ Dat beginsel komt in Europa bovendien tot uiting in een aantal andere rechtsinstrumenten: Protocol nr. 7 bij het EVRM, de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en het Europees Verdrag van de Raad van Europa betreffende de uitlevering van 13 december 1957.

¹⁵ Zie, bij wijze van voorbeeld, de Duitse taalversie („rechtskräftig verurteilt”).

51. In de zaak Mantello¹⁶ heeft het Hof gekozen voor een veeleer ruime uitlegging van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit. Het heeft in wezen zijn rechtspraak toegepast die voortvloeit uit artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en geoordeeld dat een gezochte persoon wordt geacht onherroepelijk te zijn berecht ter zake van dezelfde feiten in de zin van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit, wanneer na een strafprocedure de strafvervolgning definitief is beëindigd of wanneer de rechterlijke instanties van een lidstaat een beslissing hebben genomen waarmee een verdachte definitief wordt vrijgesproken van de hem ten laste gelegde feiten.

52. Tegelijkertijd heeft het Hof verklaard dat of een in artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit bedoeld vonnis „onherroepelijk” is, wordt bepaald door het recht van de lidstaat waar dit vonnis is gewezen.¹⁷

53. AY had in het kader van het Hongaarse onderzoek louter de hoedanigheid van getuige. Hij was geen verdachte. Ik ben van mening dat, opdat er sprake zou kunnen zijn van het feit dat een persoon „onherroepelijk door een lidstaat is berecht”, de persoon vanaf een bepaald stadium in de procedure een verdachte moet zijn geweest. Anders geformuleerd, zoals eveneens terecht door de Commissie is benadrukt, moet, opdat een situatie onder artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit zou vallen, een strafrechtelijke procedure zijn ingeleid *tegen* dezelfde persoon.

54. Bovendien blijkt uit de zaak Turanský dat het ne-bis-in-idembeginsel geen toepassing vindt in geval van een beslissing waarbij een autoriteit van een lidstaat na een inhoudelijk onderzoek van de aan haar voorgelegde zaak, in een stadium waarin een verdachte van een strafbaar feit nog niet in staat van beschuldiging is gesteld, de schorsing van de strafprocedure gelast, wanneer die schorsingsbeslissing volgens het nationale recht van deze staat de *strafvervolgning niet definitief beëindigt* en dus niet tot gevolg heeft dat voor dezelfde feiten geen nieuwe strafprocedure kan worden ingeleid in deze staat.¹⁸

55. Ten slotte heeft het Hof in de zaak Kossowski geoordeeld dat een beslissing van het openbaar ministerie waarbij de strafvervolgning wordt beëindigd en het tegen een persoon gerichte onderzoek op definitieve wijze wordt afgesloten niet als een onherroepelijke beslissing kan worden aangemerkt wanneer blijkt dat de betrokken procedure is beëindigd zonder dat een uitgebreid onderzoek is verricht.¹⁹

56. Met betrekking tot onderhavig geval zal het op basis van de gegevens die de verwijzende rechter heeft verstrekt, moeilijk zijn om te bepalen of een uitgebreid onderzoek is verricht. Uit het beginsel van wederzijds vertrouwen vloeit volgens mij het vermoeden voort dat een grondig onderzoek is doorgevoerd. Ook al verkeert de (Kroatische) verwijzende rechter weliswaar in een moeilijke positie om onderzoek te doen naar de praktijk van de Hongaarse autoriteiten, ik heb in dat verband niet vastgesteld dat de verwijzende rechter een dergelijk vermoeden heeft weerlegd. En toch zijn deze overwegingen hypothetisch van aard, aangezien, zoals hogervermeld, de procedure niet *tegen* AY is ingeleid, waardoor artikel 3, lid 2, van het kaderbesluit geen toepassing vindt.

57. Ik ben derhalve van mening dat een persoon die is gehoord als getuige in een strafrechtelijke procedure niet „onherroepelijk door een lidstaat is berecht” in de zin van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit.

¹⁶ Arrest van 16 november 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683).

¹⁷ Zie arrest van 16 november 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, punt 46).

¹⁸ Arrest van 22 december 2008, Turansky (C-491/07, EU:C:2008:768, punt 45). Zie ook arresten van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 31), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 34). Het staat vanzelfsprekend aan de verwijzende rechter om die kwestie op te lossen.

¹⁹ Zie arrest van 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 54).

Artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit

58. In de eerste en de tweede vraag wordt verwezen naar artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit. Het eerste deel van die bepaling maakt het mogelijk om de tenuitvoerlegging van een EAB te weigeren wanneer de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat hebben besloten geen vervolging in te stellen wegens het strafbaar feit waarvoor het EAB is uitgevaardigd, of een ingestelde vervolging te staken.

59. De Hongaarse autoriteiten beroepen zich voor de weigering van tenuitvoerlegging van dat EAB blijkbaar op de nationale bepaling die artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit omzet.

60. Meteen al moet worden benadrukt dat artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit, dat tot nu toe niet door het Hof is uitgelegd, een grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB vormt. Krachtens die bepaling kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van het EAB weigeren wanneer zij heeft besloten om geen vervolging in te stellen wegens het strafbaar feit waarvoor het EAB is uitgevaardigd, of om een in verband met dat feit ingestelde vordering te staken, dan wel wanneer in een lidstaat tegen de gezochte persoon voor dezelfde feiten een onherroepelijke beslissing is genomen die verdere vervolging onmogelijk maakt. De uitvoerende rechterlijke autoriteit moet in dat verband over een zekere marge beschikken om te beoordelen of de tenuitvoerlegging van het EAB al dan niet moet worden geweigerd.²⁰

61. Regelmatig wordt betoogd dat het eerste onderdeel van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit, dat hier aan de orde is, net als artikel 3, punt 2, eveneens uitdrukking geeft aan het ne-bis-in-idembeginsel.²¹ Hoewel ik het niet oneens ben met die stelling, ben ik van mening dat het van belang is om te benadrukken dat, zoals ook de Commissie terecht aangeeft in haar opmerkingen, artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit een ruimere werkingssfeer heeft dan het ne-bis-in-idembeginsel. Bovendien kan op het ne-bis-in-idembeginsel wegens het facultatieve karakter van die bepaling geen beroep worden gedaan om die voorziening te limiteren of in te perken.

62. Dat ruimere toepassingsgebied wordt weerspiegeld in een eveneens ruimere formulering. Artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit verwijst enkel naar „het strafbaar feit waarvoor het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd”, en niet naar de „gezochte persoon”.

63. Volgens de Kroatische, de Tsjechische, de Oostenrijkse en de Roemeense regering en volgens Ierland kan op artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit geen beroep worden gedaan wanneer de beslissing om geen vervolging in te stellen is genomen in de loop van een onderzoek waarin de gezochte persoon louter getuige was. Dat zou volgens hen strijdig zijn met het ne-bis-in-idembeginsel, waarvan het doel en de strekking is, het *individu* te beschermen tegen de negatieve gevolgen van een dubbele vervolging.

64. AY en de Hongaarse regering nemen het standpunt in dat het feit dat AY louter getuige was in de Hongaarse procedure niet van belang is voor de toepassing van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit. De opmerkingen van de Commissie wijzen in dezelfde richting.

²⁰ Zie arrest van 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punt 21), met betrekking tot artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit.

²¹ Zie bijvoorbeeld Klimek, L., *European Arrest Warrant*, Springer, Heidelberg et al., 2015, blz. 159, en Cimamonti, S., „European Arrest Warrant in Practice and Ne Bis In Idem”, in: Keijzer, N., Van Sliedregt, E., *The European Arrest Warrant in Practice*, T.M.C. Asser, Den Haag, 2009, blz. 114.

65. De Hongaarse regering betoogt in het bijzonder dat de vraag in welke procedurele hoedanigheid de in het EAB vermelde persoon in de gestaakte procedure was betrokken, op zich niet relevant is. Volgens haar moet de nationale beslissing om geen vervolging in te stellen of om die te staken veeleer inhoudelijk worden beoordeeld en volstaat het, om de tenuitvoerlegging van het EAB te kunnen weigeren, dat met de beslissing een oordeel is uitgesproken over het strafbaar feit, dat wil zeggen dat die beslissing is gebaseerd op dezelfde reeks handelingen als het strafbaar feit waarop het EAB was gebaseerd. Dit was in casu het geval.

66. Uit de bewoording van de bepaling in kwestie blijkt niet uitdrukkelijk dat de strafprocedure in kwestie moet zijn gericht tegen de gezochte persoon. Het lijkt mij niettemin te verregaand om die bepaling uit te leggen in de zin dat tenuitvoerlegging zelfs zou kunnen worden geweigerd in het geval waarin de feiten in kwestie dezelfde zijn, maar de betrokken personen verschillend zijn. Voor de toepassing van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit moet de beslissing om geen strafprocedure te beginnen of om die te staken, betrekking hebben op de gezochte persoon zonder dat die persoon evenwel formeel moet zijn aangewezen als verweerder of als verdachte. Doorslaggevend is dat de mogelijke deelname van de gezochte persoon aan het strafbaar feit in kwestie is onderzocht.

67. Een dergelijke uitlegging houdt bovendien volledig rekening met die nationale rechtsstelsels waarin het strafprocesrecht voorziet in onderzoeken in rem²² die worden verricht voorafgaand aan onderzoeken in personam²³. De strafrechtelijke autoriteiten van een lidstaat hoeven niet over te gaan tot de tweede fase wanneer uit de eerste fase blijkt dat er geen strafbaar feit is gepleegd. Voor de toepassing van artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit is het niet relevant of het strafrechtelijk onderzoek is beëindigd gedurende de fase in rem dan wel gedurende de fase in personam.

68. Artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit houdt mijns inziens dus in dat de tenuitvoerlegging van een EAB kan worden geweigerd wanneer de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat, die tevens bevoegd zijn voor de vervolging van het strafbaar feit waarvoor het EAB is uitgevaardigd, geen procedure hebben ingesteld of die hebben beëindigd, zelfs in het geval waarin de gezochte persoon geen verweerder of verdachte is geweest in die procedure, op voorwaarde dat die autoriteiten de mogelijkheid dat de persoon het strafbaar feit in kwestie heeft gepleegd, hebben onderzocht.

69. Het door mij voorgestelde antwoord op de eerste tot en met vierde vraag luidt dus als volgt: Een persoon die gehoord is als getuige in een strafprocedure kan niet „onherroepelijk door een lidstaat zijn berecht” in de zin van artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit. Artikel 4, punt 3, van het kaderbesluit moet aldus worden uitgelegd dat de tenuitvoerlegging van een EAB kan worden geweigerd wanneer de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat, die tevens bevoegd zijn voor de vervolging van het strafbaar feit waarvoor het EAB is uitgevaardigd, geen procedure hebben ingesteld of die hebben beëindigd, zelfs in het geval waarin de gezochte persoon geen verweerder of verdachte is geweest in die procedure, op voorwaarde dat die autoriteiten de mogelijkheid dat de persoon het strafbaar feit in kwestie heeft gepleegd, hebben onderzocht.

Conclusie

70. Op basis van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging het verzoek van de Županijski Sud u Zagrebu om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd om de eerste tot en met vierde vraag van het verzoek van 18 mei 2017 van de Županijski Sud u Zagrebu (rechter voor het district Zagreb, Kroatië) om een prejudiciële beslissing te beantwoorden.

²² Gedurende welke eerst wordt vastgesteld of een strafbaar feit is gepleegd.

²³ Gedurende welke bewijzen worden verzameld met betrekking tot een specifieke persoon.

Krachtens artikel 1, lid 2, van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten is de uitvoerende rechterlijke autoriteit ertoe gehouden een beslissing te nemen over een Europees aanhoudingsbevel (EAB) dat haar is toegezonden, zelfs wanneer in die lidstaat reeds een beslissing is genomen over een eerder EAB dat dezelfde gezochte persoon in het kader van dezelfde strafprocedure betrof, terwijl het tweede EAB is uitgevaardigd door een andere rechterlijke autoriteit als gevolg van een verandering van de omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat.”