



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 25 juni 2020¹

Zaak C-510/19

**Openbaar Ministerie,
YU,
ZV
tegen
AZ**

[verzoek van het hof van beroep Brussel (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 6, lid 2 – Begrip ‚uitvoerende rechterlijke autoriteit‘ – Artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4 – Verzoek om aanvullende toestemming, die is gegeven door het openbaar ministerie van de uitvoerende lidstaat”

1. Het Hof heeft zich reeds meermaals uitgesproken over het begrip „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584/JBZ², waarbij het heeft verduidelijkt aan welke voorwaarden moet worden voldaan door de autoriteit die een Europees aanhoudingsbevel (EAB) *uitvaardigt*.³
2. Deze prejudiciële verwijzing biedt het Hof de gelegenheid om dit begrip nogmaals uit te leggen, maar dan in verband met artikel 6, lid 2, juncto artikel 27 van het kaderbesluit. Het verzoek daartoe komt van een Belgische rechter, die in essentie wenst te vernemen of het Nederlandse Openbaar Ministerie kan worden beschouwd als een „rechterlijke autoriteit” die *instemt* met de uitbreiding van de strafbare feiten die zijn opgenomen in een eerder, reeds uitgevoerd EAB.

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

² Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24; hierna: „kaderbesluit”).

³ Zie bijvoorbeeld arrest van 12 december 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg en Openbaar Ministerie (Officier van justitie van Lyon en van Tours) (C-566/19 PPU en C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077, en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Officier van justitie van Lyon en van Tours”).

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht. Kaderbesluit 2002/584*

3. In de overwegingen 5, 6 en 8 staat te lezen:

„(5) De opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te worden, brengt mee dat uitlevering tussen de lidstaten moet worden afgeschaft en vervangen door een regeling van overlevering tussen rechterlijke autoriteiten. Met de invoering van een nieuwe en vereenvoudigde regeling van overlevering van veroordeelde of verdachte personen ter fine van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en vervolging kan tevens een oplossing worden gevonden voor de complexiteit en het tijdverlies die inherent zijn aan de huidige uitleveringsprocedures. De klassieke samenwerking die tot dusverre in de betrekkingen tussen de lidstaten overheerste, moet worden vervangen door een vrij verkeer van beslissingen in strafzaken, zowel in de onderzoeks- als in de berechtingsfase, in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

(6) Het [EAB] waarin dit kaderbesluit voorziet, vormt de eerste tastbare toepassing op strafrechtelijk gebied van het beginsel van wederzijdse erkenning, welk beginsel de Europese Raad als hoeksteen van de gerechtelijke samenwerking beschouwt.

[...]

(8) Beslissingen over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel mogen pas worden genomen na een toereikende controle, hetgeen betekent dat een rechterlijke autoriteit van de lidstaat waar de gezochte persoon is aangehouden, dient te beslissen of deze al dan niet wordt overgeleverd.”

4. Artikel 1 van het kaderbesluit, betreffende de definitie van het [EAB] en de verplichting tot tenuitvoerlegging ervan, luidt:

„1. Het [EAB] 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 strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

2. De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit, elk [EAB] 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.”

5. In artikel 6 van het kaderbesluit („Bevoegde rechterlijke autoriteiten”) wordt bepaald:

„1. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat die bevoegd is om een [EAB] uit te vaardigen krachtens het recht van de uitvaardigende lidstaat.

2. De uitvoerende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat die bevoegd is het [EAB] uit te voeren krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat.

3. Iedere lidstaat deelt het secretariaat-generaal van de Raad mee welke rechterlijke autoriteit volgens zijn interne recht bevoegd is.”

6. Artikel 14 („Horen van de gezochte persoon”) luidt:

„Indien de aangehouden persoon niet instemt met zijn overlevering als bedoeld in artikel 13, heeft hij het recht overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende staat door de uitvoerende rechterlijke autoriteit te worden gehoord.”

7. In artikel 15 („Beslissing over de overlevering”) staat:

„1. De uitvoerende rechterlijke autoriteit beslist, binnen de termijnen en onder de voorwaarden die in dit kaderbesluit zijn gesteld, over de overlevering van de betrokkene.

[...]”

8. Artikel 19 („Horen van de persoon in afwachting van de beslissing”) schrijft voor:

„1. De gezochte persoon wordt gehoord door een rechterlijke autoriteit, bijgestaan door een andere persoon, die overeenkomstig het recht van de lidstaat van het verzoekende gerecht wordt aangewezen.

2. De gezochte persoon wordt overeenkomstig het recht van de uitvoerende verzoekende lidstaat gehoord en onder de omstandigheden welke in onderlinge overeenstemming tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit worden vastgesteld.

3. De bevoegde uitvoerende rechterlijke autoriteit kan een andere rechterlijke autoriteit van de lidstaat waartoe zij behoort opdragen medewerking te verlenen aan het horen van de gezochte persoon met het oog op de juiste toepassing van dit artikel en de vastgestelde voorwaarden.”

9. Artikel 27 („Eventuele vervolging wegens andere strafbare feiten”) luidt:

„1. Elke lidstaat kan het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie ervan in kennis stellen dat, in zijn betrekking met andere lidstaten die dezelfde kennisgeving hebben verricht, de toestemming geacht kan worden te zijn gegeven voor de vervolging, berechting of detentie met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, van de persoon wegens enig ander vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest, tenzij de uitvoerende rechterlijke autoriteit in een specifiek geval in haar beslissing tot overlevering anders heeft beschikt.

2. Behoudens in de in lid 1 en lid 3 bedoelde gevallen wordt een overgeleverd persoon niet vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid beroofd wegens enig ander vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest.

3. Lid 2 is niet van toepassing in gevallen waarin:

[...]

g) de uitvoerende rechterlijke autoriteit die de gezochte persoon overgeleverd heeft, overeenkomstig lid 4 daartoe toestemming geeft.

4. Een verzoek tot toestemming wordt bij de uitvoerende rechterlijke autoriteit ingediend, bevat de gegevens bedoeld in artikel 8, lid 1, en gaat vergezeld van een vertaling als bedoeld in artikel 8, lid 2. De toestemming wordt verleend indien het strafbaar feit waarvoor zij wordt verzocht op zichzelf de verplichting tot overlevering overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit meebrengt. Toestemming wordt geweigerd op de in artikel 3 genoemde gronden en kan in de overige gevallen alleen op de in artikel 4 genoemde gronden worden geweigerd. De beslissing wordt uiterlijk 30 dagen na ontvangst van het verzoek genomen.

[...]”

B. Nationaal recht

1. Belgisch recht. Wet betreffende het EAB

10. Artikel 37 van de wet betreffende het EAB⁴ luidt als volgt:

„§ 1. Een persoon overgeleverd op grond van een [EAB] uitgevaardigd door een Belgische rechterlijke autoriteit kan niet worden vervolgd, veroordeeld of van zijn vrijheid worden benomen wegens een ander, vóór zijn overlevering gepleegd strafbaar feit dan dat waarop de overlevering betrekking heeft.

§ 2. Paragraaf 1 is niet van toepassing ingeval:

[...]

Ingeval, buiten de gevallen bedoeld in het eerste lid, de onderzoeksrechter, de procureur des Konings of het gerecht de overgeleverde persoon naargelang van het geval wenst te vervolgen, te veroordelen of van zijn vrijheid wenst te benemen wegens een ander, vóór de overlevering gepleegd strafbaar feit dan dat waarop de overlevering betrekking heeft, moet aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit een verzoek tot toestemming worden gericht, zulks samen met de gegevens vermeld in artikel 2, § 4 en, eventueel, met een vertaling.”

⁴ Wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel (*Belgisch Staatsblad*, 22 december 2003, blz. 60075).

2. *Nederlands recht*

a) *Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit*

11. Artikel 14 van de Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit⁵ schrijft voor:

„1. Overlevering wordt niet toegestaan dan onder het algemene beding, dat de opgeëiste persoon niet zal worden vervolgd, gestraft of op enige andere wijze in zijn persoonlijke vrijheid beperkt, ter zake van feiten die vóór het tijdstip van zijn overlevering zijn begaan en waarvoor hij niet is overgeleverd, tenzij:

[...]

f. daartoe voorafgaand toestemming aan de officier van justitie wordt gevraagd en deze is verkregen.

[...]

3. De officier van justitie geeft op verzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit en op basis van het overgelegde [EAB] met bijbehorende vertaling de in het eerste lid, onder f, [...] bedoelde toestemming ten aanzien van feiten waarvoor krachtens deze wet overlevering had kunnen worden toegestaan. [...]

[...]”

12. Artikel 35, lid 1, van deze wet luidt:

„Zo spoedig mogelijk na de uitspraak waarbij de overlevering geheel of gedeeltelijk is toegestaan, maar niet later dan tien dagen na de datum van deze uitspraak, wordt de opgeëiste persoon feitelijk overgeleverd. De officier van justitie bepaalt, na overleg met de uitvaardigende justitiële autoriteit, de tijd en plaats.”

13. In de versie van vóór 13 juli 2019 luidde artikel 44:

„Elke officier van justitie in Nederland kan fungeren als uitvaardigende justitiële autoriteit.”

14. In de versie die sinds 13 juli 2019 geldt, is artikel 44 als volgt geformuleerd:

„Elke rechter-commissaris kan fungeren als uitvaardigende justitiële autoriteit.”

b) *Wet op de rechterlijke organisatie*

15. Overeenkomstig artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie⁶ kan de minister van Veiligheid en Justitie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.

⁵ Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Stb. 2004, nr. 195; hierna: „Overleveringswet”). Deze wet is gewijzigd op 13 juli 2019.

⁶ Wet van 18 april 1827 op de Rechterlijke Organisatie (hierna: „Wet RO”).

II. Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

16. Op 26 september 2017 werd tegen AZ, een Belgisch onderdaan, door de onderzoeksrechter in de rechtbank van eerste aanleg Leuven (België) een EAB uitgevaardigd met het oog op strafvervolgning wegens strafbare feiten, meer bepaald valsheid in geschrifte en oplichting, die de betrokkene in de loop van 2017 in België had begaan.

17. AZ werd op grond van dat EAB in Nederland aangehouden en werd bij beslissing van de rechtbank Amsterdam (Nederland) op 13 december 2017 aan de Belgische autoriteiten overgeleverd.

18. Op 26 januari 2018 vaardigde dezelfde onderzoeksrechter van Leuven een (tweede) EAB uit, met een verzoek om overlevering van AZ wegens andere strafbare feiten op het gebied van valsheid in geschrifte en oplichting dan die waarop het eerste EAB betrekking had.

19. Op 13 februari 2018 heeft de officier van justitie van het arrondissementsparket Amsterdam (Nederland) toestemming gegeven om AZ te vervolgen voor alle strafbare feiten zoals die in beide EAB's waren vermeld.

20. Uiteindelijk werd AZ veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar.

21. AZ is tegen die veroordeling opgekomen bij het hof van beroep Brussel (België), waarbij hij de vraag opwerpt of het Nederlandse Openbaar Ministerie kan worden beschouwd als een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, en artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, van het kaderbesluit.

22. Het hof van beroep Brussel verzoekt het Hof daarom om een prejudiciële beslissing over het volgende:

- „1.1) Vormt de uitdrukking ‚rechterlijke autoriteit’ zoals bedoeld in artikel 6.2 Kaderbesluit een autonoom begrip van het Unierecht?
- 1.2) Indien het antwoord op vraag 1.1. bevestigend luidt: aan de hand van welke criteria kan worden vastgesteld of een autoriteit van de uitvoerende lidstaat een dergelijke rechterlijke autoriteit is en het door haar ten uitvoer gelegde [EAB] bijgevolg een dergelijke rechterlijke beslissing is?
- 1.3) Indien het antwoord op vraag 1.1. bevestigend luidt: valt het Nederlandse Openbaar Ministerie, meer bepaald de officier van justitie, onder het begrip rechterlijke autoriteit zoals bedoeld in artikel 6.2 Kaderbesluit en is het door deze autoriteit ten uitvoer gelegde [EAB] bijgevolg een rechterlijke beslissing?
- 1.4) Indien het antwoord op vraag 1.3. bevestigend luidt: kan het worden toegestaan dat de initiële overlevering wordt beoordeeld door een rechterlijke autoriteit, meer bepaald de Overleveringskamer te Amsterdam, overeenkomstig artikel 15 Kaderbesluit, waarbij aan de rechtsonderhorige o.m. het hoorrecht en het recht op toegang tot de rechter wordt gerespecteerd, terwijl de aanvullende overlevering overeenkomstig artikel 27 Kaderbesluit wordt toebedeeld aan een andere autoriteit, namelijk de Officier van Justitie, waarbij aan de

rechtsonderhorige geen hoorrecht of recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd, zodat een manifest gebrek aan coherentie binnen het Kaderbesluit wordt tot stand gebracht zonder enige redelijke verantwoording?

- 1.5) Indien het antwoord op vragen 1.3. en 1.4. bevestigend luidt: dienen de artikelen 14, 19 en 27 Kaderbesluit zo te worden uitgelegd dat een openbaar ministerie hetwelk optreedt als uitvoerende rechterlijke autoriteit, vooreerst het hoorrecht en het recht op toegang tot de rechter van de rechtsonderhorige dient te respecteren, vooraleer toestemming kan gegeven worden voor het vervolgen, veroordelen of in hechtenis houden van een persoon met het oog op de uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel, wegens een strafbaar feit dat is gepleegd voor zijn overlevering krachtens een [EAB], niet zijnde het strafbare feit waarvoor zijn overlevering is gevraagd?
- 2) Is de officier van justitie van het Openbaar Ministerie van het arrondissementsparket Amsterdam die handelt in uitvoering van artikel 14 van de [Overleveringswet], de uitvoerende rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6.2 van het Kaderbesluit die de gezochte persoon overgeleverd heeft en die toestemming kan verlenen in de zin van artikel 27, lid 3, g) en lid 4 van het Kaderbesluit?"

III. Procedure bij het Hof

23. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ter griffie van het Hof binnengekomen op 4 juli 2019.
24. AZ, het Openbaar Ministerie, de Duitse, de Spaanse, de Hongaarse en de Nederlandse regering alsook de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.
25. Het houden van een zitting is niet nodig geacht.

IV. Beoordeling

A. *Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

26. De Duitse regering twijfelt aan de geldigheid van de prejudiciële verwijzing (hoewel zij zich niet formeel verzet tegen de ontvankelijkverklaring ervan), omdat de gestelde vragen niet relevant zouden zijn voor de uitspraak van de verwijzende rechter in de bij hem aanhangige strafprocedure.
27. De vragen hebben eerder betrekking op definitieve rechtshandelingen die in Nederland zijn vastgesteld (de overlevering van AZ en de toestemming van een Nederlandse officier van justitie om hem te vervolgen voor feiten die zijn begaan vóór die overlevering) dan op het proces voor de Belgische verwijzende rechter. Die laatste kan de beslissing tot overlevering die is gegeven door een rechter uit Nederland (dat wil zeggen de lidstaat die het EAB uitvoert) niet herzien.
28. Het klopt dat de verwijzende rechter zich niet kan uitspreken over de geldigheid van beslissingen van de Nederlandse autoriteiten, die moet worden onderzocht op grond van het nationale recht van de uitvoerende lidstaat (Nederland) en door diens eigen rechterlijke instanties.

29. De verwijzende rechter is echter wél bevoegd om te beoordelen welke gevolgen de beslissingen van de Nederlandse autoriteiten tot uitvoering van het door de Belgische autoriteiten uitgevaardigde EAB in het Belgische recht teweegbrengen. In de veronderstelling dat deze beslissingen geldig zijn – wat op grond van het beginsel van wederzijds vertrouwen moet worden aangenomen –, kan de verwijzende rechter, zoals gezegd, de werking van deze beslissingen in zijn nationale recht in overweging nemen.

30. De door de Belgische rechtbanken vervolgde persoon heeft krachtens artikel 27 van het kaderbesluit het recht om „enkel te worden vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid beroofd voor het strafbare feit dat de reden tot de overlevering is geweest”, met de in dat artikel opgenomen uitzonderingen.⁷

31. Op basis van die premisse kan AZ in België niet worden veroordeeld of van zijn vrijheid worden beroofd wegens andere feiten dan die welke waren opgenomen in het (eerste) door de rechtbank Amsterdam uitgevoerde EAB, tenzij de Nederlandse autoriteiten toestemming zouden hebben gegeven voor de uitbreiding zoals opgenomen in het (tweede) EAB dat door de Belgische autoriteiten werd uitgevaardigd.

32. Als houder van dat bij het kaderbesluit erkende recht kan AZ dit recht doen gelden voor de Belgische rechtbanken, die bevoegd zijn om hem te vervolgen, te veroordelen of van zijn vrijheid te beroven. Hij kan zich derhalve ten eigen voordele beroepen op de gevolgen die in het Belgische recht worden teweeggebracht door een eventuele onregelmatigheid van de beslissing waarbij de uitvoerende staat met de uitbreiding van de in het EAB opgenomen strafbare feiten heeft ingestemd.

33. AZ kan zijn beroep uiteraard bij de Nederlandse autoriteiten instellen, aangezien zij de bestreden toestemming hebben verleend⁸ en deze derhalve „aan de bron” nietig kunnen verklaren. Aangezien AZ reeds aan de Belgische autoriteiten is overgeleverd, zou een verplichting om de toestemming aan te vechten bij de rechter van een uitvoerende lidstaat (Nederland) die hij reeds heeft verlaten, de uitoefening van zijn recht op een effectieve rechterlijke bescherming echter kunnen bemoeilijken en tot vertraging van de strafprocedure kunnen leiden.

34. De Belgische rechtbanken hoeven de geldigheid van de door de Nederlandse autoriteiten verleende toestemming niet na te gaan, en kunnen die toestemming vanuit het perspectief van het Unierecht beoordelen, in geval van twijfel met de medewerking van het Hof. Zij kunnen met andere woorden de aspecten van de toestemming beoordelen die uitsluitend van het kaderbesluit afhangen.

35. Wat hier van belang is, is dat de verwijzende rechter in het bijzonder kan nagaan of de toestemming is verleend door een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, en artikel 27 van het kaderbesluit, aangezien dat begrip (zoals ik hierna zal toelichten) een autonoom begrip van het Unierecht vormt.

⁷ Arrest van 1 december 2008, Leymann en Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, punt 44; hierna: „arrest Leymann en Pustovarov”).

⁸ Met de term „toestemming” verwijs ik gemakshalve naar de toestemming die de autoriteit van de uitvoerende lidstaat op grond van artikel 27 van het kaderbesluit verleent om een reeds overgeleverde persoon te vervolgen, te veroordelen of van zijn vrijheid te beroven wegens een strafbaar feit dat vóór zijn overlevering is begaan en waarvoor hij niet is overgeleverd.

36. Indien uit die toetsing zou voortvloeien dat de Nederlandse officier van justitie niet bevoegd is om als uitvoerende rechterlijke autoriteit op te treden overeenkomstig artikel 6, lid 2, en artikel 27 van het kaderbesluit, kan de verwijzende rechter daaraan de passende gevolgen verbinden in het Belgische recht.

37. Aangezien de discussie enkel betrekking heeft op de vraag of de Nederlandse autoriteit die de toestemming op verzoek van de Belgische autoriteiten heeft verleend, kan worden beschouwd als een „rechterlijke” autoriteit in de context van het EAB en naar Unierecht, is deze prejudiciële verwijzing naar mijn oordeel ontvankelijk.

B. Ten gronde

1. Autonom begrip „rechterlijke autoriteit” (eerste onderdeel van de eerste prejudiciële vraag)

38. Met uitzondering van de Hongaarse regering, die zich niet uitdrukkelijk over deze kwestie heeft uitgesproken, zijn de partijen bij de prejudiciële procedure het erover eens dat het begrip „rechterlijke autoriteit” van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit een autonoom begrip van het Unierecht is.

39. Ik sluit mij daar absoluut bij aan. Hoewel het Hof zich tot dusver enkel in het kader van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit (uitvaardigende autoriteit) over dit begrip heeft uitgesproken, ben ik van oordeel dat zijn argumenten ook bij de uitlegging van lid 2 van dat artikel (uitvoerende autoriteit) kunnen worden toegepast.

40. Volgens de rechtspraak van het Hof staat het overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie weliswaar aan de lidstaten om op basis van hun nationale recht de „rechterlijke autoriteit” aan te wijzen die bevoegd is om een EAB uit te vaardigen, doch kunnen de betekenis en de strekking van dit begrip niet worden overgelaten aan de beoordeling van elke lidstaat, aangezien „dit begrip in de gehele Unie autonoom en uniform dient te worden uitgelegd, waarbij rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van [het kaderbesluit], de context ervan en het doel van dit kaderbesluit”.⁹

41. Diezelfde redenering geldt ook voor het begrip „rechterlijke autoriteit” die bevoegd is om een EAB uit te voeren en, bij uitbreiding, uit hoofde van artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, van het kaderbesluit, om de in laatstgenoemde bepalingen bedoelde toestemming te verlenen.

42. Het eerste onderdeel van de eerste prejudiciële vraag moet derhalve bevestigend worden beantwoord, waardoor ook kan worden ingegaan op de overige onderdelen van deze vraag en op de tweede prejudiciële vraag, die ik samen zal behandelen.

⁹ Arrest Officier van justitie van Lyon en van Tours, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

2. Het openbaar ministerie als uitvoerende autoriteit in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit

a) Het openbaar ministerie als uitvaardigende rechterlijke autoriteit: rechtspraak van het Hof

43. Het Hof heeft reeds vastgesteld aan welke voorwaarden moet worden voldaan door de rechterlijke autoriteit die bevoegd is om een EAB uit te vaardigen. Die voorwaarden zijn het resultaat van een uitlegging op basis van drie factoren: a) de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit; b) de context van die bepaling, en c) het doel van het kaderbesluit.¹⁰

44. Uitgaand van het voorgaande heeft het Hof geoordeeld dat de term „rechterlijke autoriteit” „niet slechts de rechters en rechterlijke instanties van een lidstaat aanduidt, maar [...] ook de autoriteiten kan omvatten die in de betrokken rechtsorde deelnemen aan de rechtsbedeling”.¹¹

45. Om te verduidelijken welke van de deelnemers aan de rechtsbedeling als „rechterlijke autoriteit” kunnen worden beschouwd, heeft het Hof opgemerkt dat het kaderbesluit „een instrument is voor rechterlijke samenwerking op het gebied van het strafrecht, welke gebaseerd is op wederzijdse erkenning, niet alleen van door de strafrechtelijke instanties uitgesproken definitieve beslissingen, maar ruimer van *beslissingen die door de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten in het kader van de strafprocedure worden genomen*, daaronder begrepen de fase van deze procedure die betrekking heeft op de strafvervolgung”.¹²

46. In het bijzonder, zo gaat het Hof verder, „[kan het] begrip ‚procedure’ dat ruim wordt opgevat, [...] de strafprocedure in haar geheel bestrijken, te weten de fase die voorafgaat aan het strafproces, het strafproces zelf en de fase van de tenuitvoerlegging van de definitieve beslissing van een strafrechter betreffende een persoon die schuldig is bevonden aan een strafbaar feit”.¹³

47. Aangezien EAB’s een instrument zijn dat ten dienste staat van de justitiële samenwerking, kunnen zij worden uitgevaardigd in strafprocedures in ruime zin – ook in strafprocedures waarvoor de openbare ministeries „de voorwaarden dienen te scheppen voor de uitoefening van de rechterlijke macht door de strafrechters van die lidstaat”.¹⁴

48. Het begrip „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit behelst dus in beginsel ook het openbaar ministerie.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld arrest van 27 mei 2019, PF (Procureur-generaal van Litouwen) (C-509/18, EU:C:2019:457, punt 28; hierna: „arrest Procureur-generaal van Litouwen”).

¹¹ Arrest van 10 november 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 33; hierna: „arrest Poltorak”).

¹² Arrest van 27 mei 2019, OG en PI (Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau) (C-508/18 en C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punt 52; hierna: „arrest Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau”); cursivering van mij.

¹³ Ibidem, punt 54.

¹⁴ Ibidem, punt 62.

49. Aangezien het onderlinge vertrouwen en de wederzijdse erkenning van wezenlijk belang zijn voor de opzet van het kaderbesluit¹⁵, „moet de uitvaardigende rechterlijke autoriteit de uitvoerende rechterlijke autoriteit de zekerheid kunnen bieden dat zij, gelet op de waarborgen geboden door de rechtsorde van de uitvaardigende lidstaat, *in de uitoefening van haar met de uitvaardiging van een [EAB] inherent verbonden taken op onafhankelijke wijze optreedt*”.¹⁶

50. Bijgevolg kan het openbaar ministerie met het oog op de uitvaardiging van een EAB als een „rechterlijke autoriteit” worden beschouwd wanneer het een status heeft die zijn onafhankelijkheid waarborgt, al hoeft die status volgens het Hof de *rechterlijke onafhankelijkheid* niet te evenaren.

51. Uit dat oogpunt volstaat het „dat er statutaire en organisatorische voorschriften bestaan die waarborgen dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit bij de vaststelling van een beslissing tot uitvaardiging van een dergelijk aanhoudingsbevel geen enkel risico loopt om te worden onderworpen aan [...] een individuele instructie vanwege de uitvoerende macht”.¹⁷

52. Aan die twee voorwaarden – deelname van de instantie aan de rechtsbedeling en onafhankelijkheid ten aanzien van individuele instructies vanwege de uitvoerende macht – voegt het Hof nog een derde voorwaarde toe, met betrekking tot de procedure waarin het openbaar ministerie bevoegd is om een EAB uit te vaardigen: de uitvaardiging van een EAB door de officier van justitie moet onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing.¹⁸

53. Een openbaar ministerie dat deelneemt aan de rechtsbedeling wordt kortom slechts als een „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” beschouwd indien het een organisatorische status heeft die uitsluit dat het individuele instructies van de uitvoerende macht zou ontvangen. Is aan deze voorwaarden voldaan, dan is het openbaar ministerie bevoegd om een EAB uit te vaardigen voor zover tegen zijn beslissingen kan worden opgekomen bij een rechterlijke instantie.¹⁹

b) Toepassing van deze rechtspraak op het openbaar ministerie als autoriteit die het EAB uitvoert

54. Kunnen voornoemde voorwaarden inzake de hoedanigheid van het openbaar ministerie als uitvaardigende autoriteit ook worden toegepast om die instantie aan te merken als „uitvoerende rechterlijke autoriteit” met betrekking tot een EAB?

55. Terwijl AZ en de Duitse en de Spaanse regering deze vraag bevestigend beantwoorden, neigt de Nederlandse regering naar een minder strikte toepassing van de vereisten van onafhankelijkheid en onderwerping aan rechterlijke toetsing.

¹⁵ Arrest van 10 november 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 27; hierna: „arrest Kovalkovas”): onderling vertrouwen en wederzijdse erkenning „[bieden] de mogelijkheid [...] om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Meer in het bijzonder vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen”.

¹⁶ Arrest Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau, punt 74; cursivering van mij.

¹⁷ Ibidem, punt 74.

¹⁸ Dit vereiste „[vormt] geen voorwaarde om die autoriteit als uitvaardigende rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van [het] kaderbesluit [...] te kunnen aanmerken [en] behoort niet tot de statutaire en organisatorische voorschriften van die autoriteit maar betreft de procedure voor het uitvaardigen van een dergelijk bevel”. Arrest Officier van Justitie van Lyon en van Tours, punt 48.

¹⁹ Dit geldt strikt voor de uitvaardiging van een EAB met het oog op strafvervolging. Voor EAB's die worden uitgevaardigd met het oog op uitvoering van een straf, is het volgens het Hof niet noodzakelijk dat de beslissing van het openbaar ministerie aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Arrest van 12 december 2019, Openbaar Ministerie (Procureur des Konings te Brussel) (C-627/19 PPU, EU:C:2019:1079, punt 39; hierna: „arrest Procureur des Konings te Brussel”).

56. Ik herinner eraan dat volgens de verwijzingsbeslissing:

- AZ werd overgeleverd in uitvoering van de beslissing van een Amsterdamse rechtbank, die optrad als „uitvoerende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit;
- de toestemming als bedoeld in artikel 27 van het kaderbesluit daarentegen werd verleend door een officier van justitie, eveneens van Amsterdam, wiens bevoegdheid daartoe in het hoofdgeding wordt betwist.

57. Naar aanleiding van deze feiten vraagt de verwijzende rechter specifiek of het Nederlandse Openbaar Ministerie een EAB kan uitvoeren en dus als „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit kan optreden.

58. Dat is een logische vraag als wordt uitgegaan van de premisse dat de „rechterlijke autoriteit die toestemming geeft” (artikel 27 van het kaderbesluit) dezelfde is als de „rechterlijke autoriteit die uitvoert” (artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit). Zoals ik net heb uiteengezet, was het in deze zaak een Nederlandse rechterlijke instantie die tot uitvoering van het EAB besliste, terwijl het Nederlandse Openbaar Ministerie nadien gewoon de door de Belgische autoriteiten gevraagde toestemming gaf om de aan AZ ten laste gelegde strafbare feiten uit te breiden.

59. De vraag is hier dus niet of het Nederlandse Openbaar Ministerie in abstracto de status van „uitvoerende rechterlijke autoriteit” had, maar wel of het, overeenkomstig artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit, kon instemmen met deze uitbreiding van de strafbare feiten.

60. Volgens de letterlijke uitlegging van artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit kan alleen de autoriteit die het EAB heeft *uitgevoerd*, *toestemming* geven. De toestemming waarnaar de wetgever in deze bepaling verwijst, wordt specifiek gevraagd aan „de uitvoerende rechterlijke autoriteit die de gezochte persoon overgeleverd heeft”. De duidelijke bewoordingen van deze bepaling laten mijns inziens geen ruimte voor twijfel.

61. Volgens artikel 27 van het kaderbesluit kon de officier van justitie in de omstandigheden in de onderhavige zaak dus geen toestemming geven voor de uitbreiding van de feiten waarvoor AZ werd overgeleverd. Krachtens dit artikel stond het aan de Nederlandse uitvoerende autoriteit (in dit geval de rechtbank Amsterdam) die deze persoon reeds aan de Belgische autoriteiten had overgeleverd, om die toestemming te verlenen.

62. Indien dat zo is, houdt de vraag van de verwijzende rechter niet langer verband met de concrete omstandigheden in het hoofdgeding. Ongeacht de positie van het Openbaar Ministerie als uitvoerende rechterlijke autoriteit in abstracte zin, geldt dat, aangezien het een Nederlandse rechter was die de gezochte persoon in dit geval heeft overgeleverd, de officier van justitie van Amsterdam niet bevoegd was om de in artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit bedoelde toestemming te geven.

63. Het Openbaar Ministerie stelt daarentegen dat, afgezien van de letter van artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit, de lidstaten op grond van hun procesautonomie een andere dan de uitvoerende „rechterlijke autoriteit” kunnen aanwijzen als „rechterlijke autoriteit die toestemming geeft”.

64. Mijns inziens staat deze bepaling een dergelijke uitlegging niet toe. Meer nog, zij sluit die uitlegging uit.

65. Het staat de lidstaten uiteraard vrij om te bepalen welke rechterlijke autoriteit bevoegd is om een EAB uit te voeren. Zodra die keuze is gemaakt, kan het [bij artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit vastgestelde] verband tussen die autoriteit en de autoriteit die toestemming geeft voor de uitbreiding van het EAB echter niet meer worden verbroken onder het mom van het beginsel van procesautonomie.

66. Volgens het kaderbesluit moet het om een en dezelfde autoriteit gaan – daaraan kan de nationale wetgever niets veranderen. De autonomie van laatstgenoemde is beperkt tot de aanwijzing van de uitvoerende rechterlijke autoriteit, en reikt niet zo ver dat hij kan voorbijgaan aan de bij het kaderbesluit opgelegde regel (dat het ook de uitvoerende autoriteit moet zijn die de toestemming verleent).

67. Er zijn bovendien goede redenen waarom het om een en dezelfde autoriteit moet gaan:

- ten eerste is de autoriteit die het EAB reeds heeft uitgevoerd het best in staat om te beoordelen of dat EAB moet worden uitgebreid, aangezien zij kennis heeft kunnen nemen van de bijzonderheden ervan;
- voorts is het zo dat indien de autoriteit die toestemming geeft een andere is dan de autoriteit die het EAB heeft uitgevoerd, eerstgenoemde meer tijd nodig zal hebben om een beslissing te nemen dan laatstgenoemde, die reeds vertrouwd is met de zaak. Die vertraging zou hoogstwaarschijnlijk de uitbreidingsprocedure – en daarmee ook de rechtssituatie van de overgeleverde persoon, die per definitie abnormaal is wat het effectieve genot van de rechten van die persoon betreft – verlengen.²⁰

68. Hoewel de premisse waarvan het Openbaar Ministerie uitgaat volgens mij al met al niet juist is, zal ik zijn argument subsidiair onderzoeken, te beginnen met de voorwaarden waaraan het zou moeten voldoen om een EAB uit te voeren. Vervolgens zal ik ingaan op de voorwaarden waaraan het zou moeten voldoen om in te stemmen met een uitbreiding van de feiten die zijn opgenomen in een reeds uitgevoerd EAB.

c) Voorwaarden voor de uitvoering van een EAB en de status van het openbaar ministerie in Nederland

69. Mijns inziens kunnen de drie bovengenoemde voorwaarden opdat het openbaar ministerie een EAB kan uitvaardigen (te weten deelname aan de rechtsbedeling, onafhankelijkheid en mogelijkheid van rechterlijke toetsing)²¹ ook worden toegepast op de uitvoering van een EAB.

²⁰ Het Hof heeft in het arrest van 9 oktober 2019, NJ (Openbaar ministerie Wenen) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849), aanvaard dat een rechter een EAB „goedkeurt” dat is uitgevaardigd door een openbaar ministerie dat afhankelijk is van de uitvoerende macht. Dat betekent echter niet dat de lidstaten de bevoegdheid voor het uitvaardigen van een EAB kunnen *splitsen* en over twee autoriteiten kunnen verdelen. Het betekent louter dat de uitvaardigende autoriteit de autoriteit is die de beslissing van het openbaar ministerie heeft „goedgekeurd”. Onder dezelfde voorwaarden kunnen de lidstaten een andere autoriteit dan die welke het EAB heeft uitgevoerd aan de in artikel 27 van het kaderbesluit bedoelde procedure voor het verlenen van toestemming laten deelnemen, maar het moet de uitvoerende autoriteit zijn die formeel toestemming geeft.

²¹ Zie punten 43-53 van deze conclusie.

70. Ik herinner eraan dat volgens het Hof, „[w]anneer het gaat om een maatregel die, zoals de uitvaardiging van een [EAB], het in artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op vrijheid van de betrokken persoon kan aantasten, [...] deze bescherming [inhoudt] dat [...] een beslissing wordt genomen die voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een effectieve rechterlijke bescherming”.²²

71. Dat criterium moet ook gelden voor de uitvoering van een EAB, aangezien de betrokkene daarbij eveneens het recht op persoonlijke vrijheid kan worden ontnomen. Dat gebeurt vanzelfsprekend wanneer de uitvoering indirect tot een gevangenisstraf leidt, na de procedure die jegens de overgeleverde persoon is gevolgd. Het kan echter ook al eerder gebeuren, op grond van de (tijdelijke) vrijheidsbeneming waartoe de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan beslissen terwijl de overlevering wordt geregeld, zoals bepaald in artikel 12 van het kaderbesluit.

72. Anders dan bij de uitvaardiging van een EAB omvat de rechterlijke bescherming van de persoon tegen wie het bevel wordt uitgevoerd geen twee niveaus: de procedure tot uitvoering van het EAB bevat geen equivalent van de procedure tot vaststelling van het nationale aanhoudingsbevel.²³ Op het enige aanwezige beschermingsniveau, te weten dat van de beslissing tot uitvoering, moet het recht op een effectieve rechterlijke bescherming evenwel worden gewaarborgd.

73. De „uitvoerende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit moet derhalve in staat zijn om die taak objectief en onafhankelijk uit te oefenen. Net als de uitvaardigende rechterlijke autoriteit mag zij niet „het risico [...] lopen dat derden, met name de uitvoerende macht, haar beslissingsbevoegdheid aansturen of met betrekking tot die bevoegdheid instructies geven, zodat het geen enkele twijfel lijdt dat het besluit tot [uitvoering] van het [EAB] uitgaat van die autoriteit en in fine niet van de uitvoerende macht”.²⁴

74. Daaruit volgt dat het openbaar ministerie overeenkomstig het Unierecht alleen bevoegd is om een EAB uit voeren indien het niet kan worden aangestuurd door en geen instructies kan ontvangen van de uitvoerende macht. Dat was in Nederland ten tijde van de feiten in dit geding niet het geval, aangezien het Nederlandse Openbaar Ministerie volgens artikel 127 van de Wet RO individuele instructies van de uitvoerende macht kon ontvangen.

75. Gelet daarop hoeft niet meer te worden nagegaan of in de procedure voor de uitvoering van het EAB door het Nederlandse Openbaar Ministerie is voorzien in een beroep in rechte dat gelijkwaardig is aan het beroep in rechte dat het Hof verlangt voor de EAB's die deze instelling zou kunnen uitvaardigen indien zij onafhankelijk zou zijn van de uitvoerende macht.²⁵

²² Arrest Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau, punt 68.

²³ Arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punten 55-57). Strikt genomen zou kunnen worden aangenomen dat de procedure voor de uitvoering van het EAB drie beschermingsniveaus omvat: de twee niveaus van de procedure voor de uitvaardiging van het EAB en het niveau waarin de procedure voor de uitvoering ervan voorziet.

²⁴ Arrest Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau, punt 73.

²⁵ Arrest Officier van justitie van Lyon en van Tours, punt 62: „Wanneer het recht van een uitvaardigende lidstaat de bevoegdheid om een [EAB] uit te vaardigen toekent aan een autoriteit die weliswaar aan de rechtsbedeling in die lidstaat deelneemt maar zelf geen rechter of rechterlijke instantie is, moet [...] de beslissing om een dergelijk [EAB] uit te vaardigen en met name de evenredigheid van een dergelijke beslissing in de betreffende lidstaat het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep in rechte dat volledig voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit een effectieve rechterlijke bescherming.”

76. In dat geval zou datzelfde vereiste ook gelden voor de uitvoering van een EAB door het openbaar ministerie. Met het beroep tegen de beslissingen van het openbaar ministerie bij een rechterlijke instantie zou eveneens worden „beoogd te verzekeren dat de toetsing van de naleving van de noodzakelijke voorwaarden voor de [uitvoering] van een [EAB] [...] [voldoet] aan de uit een effectieve rechterlijke bescherming voortvloeiende vereisten”.²⁶

d) Voorwaarden waaronder het Nederlandse Openbaar Ministerie toestemming kan geven voor de uitbreiding van de feiten die zijn opgenomen in een reeds uitgevoerd EAB

77. Voor de in artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit bedoelde toestemming moeten naar mijn oordeel dezelfde voorwaarden gelden als voor de uitvoering van het EAB. Het Nederlandse Openbaar Ministerie voldoet niet aan de tweede daarvan (volledige onafhankelijkheid ten aanzien van de uitvoerende macht).

78. Het Nederlandse Openbaar Ministerie kan die toestemming dus evenmin verlenen, zonder dat het vereiste van onafhankelijkheid verder kan worden gerelativeerd dan reeds het geval is naar aanleiding van de rechtspraak van het Hof inzake artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit.²⁷

79. Het vereiste van een beroep in rechte mag evenmin buiten beschouwing worden gelaten wanneer de toestemming wordt gegeven door een openbaar ministerie dat onafhankelijk is van de uitvoerende macht.

80. Middels het verzoek aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit om toestemming te geven om een reeds overgeleverde persoon te vervolgen, te veroordelen of van zijn vrijheid te beroven wegens een ander strafbaar feit dan het feit dat wordt genoemd in het EAB op grond waarvan hij is overgeleverd, geeft de uitvaardigende rechterlijke autoriteit uit materieel of inhoudelijk oogpunt immers een *nieuw* EAB af.

81. Deze toestemming wordt gevraagd in verband met „enig ander feit” (dat wil zeggen een strafbaar feit dat om welke reden dan ook niet werd opgenomen in het EAB op grond waarvan de gezochte persoon werd overgeleverd) en kan dus slechts worden verleend via een procedure die gelijkwaardig is aan die welke tot de uitvoering van dat EAB heeft geleid.

82. In die omstandigheden is het in feite een (materiële) uitbreiding²⁸ van de aan die persoon ten laste gelegde strafbare feiten waarmee wordt ingestemd. Het is dan ook logisch dat het openbaar ministerie, om toestemming te kunnen geven, aan dezelfde voorwaarden moet voldoen als die waaraan het in het kader van het oorspronkelijke EAB zou hebben moeten voldoen, met inbegrip van de mogelijkheid om tegen zijn beslissing op te komen.²⁹

83. Hoewel het Nederlandse Openbaar Ministerie deelneemt aan de rechtsbedeling en zijn beslissingen door de rechter kunnen worden getoetst, betekent het risico dat het in een individueel geval wordt aangestuurd door of instructies ontvangt van de uitvoerende macht, dat

²⁶ Ibidem, punt 63.

²⁷ Anders zou het model van het kaderbesluit verworden tot een stelsel van overlevering tussen rechterlijke autoriteiten zonder deelname – buiten de louter instrumentele en administratieve deelname – van de overheidsautoriteit [arrest van 28 juni 2012, West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punt 54)].

²⁸ Dit verzoek mag niet worden verward met het verzoek om louter beschrijvende of incidentele wijzigingen aan te brengen in de feiten die zijn opgenomen in een reeds uitgevoerd EAB. Het Hof aanvaardt wijzigingen die de aard van het strafbare feit niet wijzigen en niet leiden tot gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging (arrest Leymann en Pustovarov, punt 57).

²⁹ De Nederlandse regering heeft aangevoerd dat het nationale recht in dit beroep voorziet, maar dat AZ er geen gebruik van heeft gemaakt.

het niet als een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit kan worden aangemerkt en dat het de in artikel 27, lid 3, onder g), daarvan bedoelde toestemming niet kan verlenen.

3. *Recht om te worden gehoord in de procedure voor het verlenen van de in artikel 27, lid 3, onder g), van het kaderbesluit bedoelde toestemming*

84. Het antwoord dat ik voor de voorgaande vragen in overweging geef, maakt het overbodig om deze vraag te beantwoorden. Toch zal ik voor de volledigheid ook een standpunt innemen over dit laatste probleem dat door de verwijzende rechter in zijn eerste vraag wordt opgeworpen.

85. Volgens het Openbaar Ministerie en de Nederlandse regering ontleent de reeds overgeleverde persoon aan het kaderbesluit niet het recht om door de uitvoerende autoriteit te worden gehoord alvorens zij beslist om al dan niet in te stemmen met een uitbreiding van de strafbare feiten waarvoor die persoon kan worden berecht.

86. Artikel 14 van het kaderbesluit betreft het hoorrecht van de „persoon [die] niet instemt met zijn overlevering”, met het oog waarop in artikel 19 is voorzien in een procedure voor het houden van een hoorzitting. Er wordt echter niets gezegd over de instemming van een reeds overgeleverde persoon met het verzoek om uitbreiding van de strafbare feiten. Aangezien dat verzoek gericht is tot de uitvoerende rechterlijke autoriteit, zou ervan kunnen worden uitgegaan dat alleen de toestemming van die autoriteit vereist is.

87. Mijns inziens kan het feit dat dit punt niet aan bod komt in het kaderbesluit, niet worden aangewend om de overgeleverde persoon het recht te ontzeggen om te worden gehoord alvorens de in het oorspronkelijke EAB opgenomen strafbare feiten worden uitgebreid (dat recht maakt immers deel uit van de rechten van de verdediging, die inherent zijn aan het recht op een effectieve rechterlijke bescherming).

88. Als die uitbreiding wordt aanvaard, kan dat ertoe leiden dat de betrokken persoon wordt vervolgd, veroordeeld of van zijn vrijheid wordt beroofd wegens een ander strafbaar feit dan het feit waartegen hij zich in het verleden wél heeft kunnen verdedigen. De beslissing over deze kwesties is dus doorslaggevend voor de bepaling van de feiten waarvoor de betrokkene uiteindelijk zal kunnen worden berecht, hetgeen duidelijk aangeeft hoe dwingend zijn recht op een effectieve rechterlijke bescherming wel niet is.

89. Ik zie niet in waarom dit recht van de verdediging zou kunnen worden geschrapt in de tweede procedure, waarvan de gevolgen, zoals gezegd, minstens even ongunstig kunnen zijn als die van de eerste procedure (naar aanleiding van het eerste EAB).

90. Bij de behandeling van de uitbreiding van de strafbare feiten kunnen de rechten van de verdediging op een van de volgende manieren worden geëerbiedigd:

- ofwel wordt een hoorzitting gehouden in het kader van de procedure van artikel 27 van het kaderbesluit, zoals de Duitse regering voorstelt;
- ofwel wordt de reeds overgeleverde persoon de mogelijkheid geboden om zich tegen die uitbreiding te verzetten bij de uitvaardigende autoriteit, voordat deze het verzoek naar de uitvoerende autoriteit stuurt.

C. Beperking in de tijd van de gevolgen van het arrest van het Hof

91. Het Openbaar Ministerie heeft er, voor het geval dat het Hof zou oordelen dat het niet als een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit kan worden beschouwd, om verzocht dat het arrest waarbij deze prejudiciële procedure wordt afgedaan, niet onmiddellijk gevolgen zou teweegbrengen.

92. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan het Hof uit hoofde van een aan de rechtsorde van de Unie inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid besluiten om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen opnieuw ter discussie te stellen. Tot een dergelijke beperking kan slechts worden besloten indien is voldaan aan twee essentiële criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen.³⁰

93. Dat de Nederlandse autoriteiten te goeder trouw zijn, staat buiten kijf, aangezien zij niet hebben geargeld om hun wetgeving onverwijld aan te passen aan de rechtspraak van het Hof in verband met artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit. Daarentegen kan niet worden aangenomen dat er gevaar voor ernstige verstoringen zou dreigen: er is geen enkele reden om te denken dat de onmiddellijke toepassing van de uitlegging van artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit die ik hier voorsta, zou leiden tot dergelijke ernstige verstoringen, die door het Openbaar Ministerie overigens niet nader worden genoemd.

V. Conclusie

94. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het hof van beroep Brussel (België) het volgende antwoord te geven:

„Artikel 6, 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, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, moet aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚uitvoerende rechterlijke autoriteit’, als autonoom begrip van het Unierecht, geen betrekking heeft op het openbaar ministerie van een lidstaat dat het risico loopt om in een individueel geval rechtstreeks of indirect te worden aangestuurd door of instructies te ontvangen van de uitvoerende macht.

Artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, van kaderbesluit 2002/584/JBZ moet aldus worden uitgelegd dat het openbaar ministerie van een lidstaat dat het risico loopt om in een individueel geval rechtstreeks of indirect te worden aangestuurd door of instructies te ontvangen van de uitvoerende macht de in deze bepaling bedoelde toestemming niet kan verlenen.”

³⁰ Arrest Kovalkovas, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.