



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. SPIELMANN

van 13 februari 2025¹

Zaak C-743/24 [Alchaster II]ⁱ

minister for Justice and Equality
tegen
MA

[Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)]

„Prejudiciële verwijzing – Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds – Justitiële samenwerking in strafzaken – Aanhoudingsbevel – Overlevering – Nadelige wijziging van het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling in de uitvaardigende staat – Gevaar van schending van een fundamenteel recht – Artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen”

I. Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) is de eerste zaak waarin het Hof van Justitie wordt verzocht om de omvang te onderzoeken van het verbod in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) op straffen met terugwerkende kracht. Daarom verwijs ik meteen naar het toonaangevende arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), namelijk *Del Río Prada* tegen Spanje². De centrale overweging van dat arrest luidt:

„[M]aatregelen van de wetgever, de administratieve autoriteiten of de rechter die zijn vastgesteld nadat de definitieve straf werd opgelegd of terwijl die straf wordt uitgezeten kunnen ertoe leiden dat de omvang van de door de rechter opgelegde „straf” anders wordt omschreven of gewijzigd. In die gevallen zouden die maatregelen volgens het Hof binnen de werkingssfeer vallen van het verbod van de toepassing van straffen met terugwerkende kracht vervat in [artikel 7, lid 1, van het op 4 november 1950 in Rome getekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)]. Ware dit anders, dan zouden de Staten vrij zijn om – bijvoorbeeld door wijziging van de wet of een andere uitlegging van de geldende regels –

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

² Zie arrest EHRM van 21 oktober 2013, *Del Río Prada* tegen Spanje (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 89; hierna: „arrest *Del Río Prada*”).

maatregelen te nemen die de omvang van de opgelegde straf ten nadele van de veroordeelde met terugwerkende kracht zouden wijzigen, zonder dat deze ten tijde van het begaan van het strafbare feit of bij de oplegging van de straf een dergelijke ontwikkeling had kunnen voorzien. In dat geval zou [artikel 7, lid 1, EVRM] elke nuttige werking voor een veroordeelde worden ontnomen wanneer diens straf nadien naderhand in zijn nadeel was gewijzigd. Het [EHRM] wijst erop dat zodanige wijzigingen onderscheiden moeten worden van wijzigingen in de manier van de uitvoerlegging van de straf, die niet binnen de werkingssfeer van [artikel 7, lid 1, EVRM] vallen.”³

2. Dit citaat toont duidelijk en beknopt aan dat het lastig kan zijn om de oplegging van een straf te onderscheiden van de tenuitvoerlegging ervan. Dit is met name het geval wanneer een nieuwe regeling wordt vastgesteld die beweerdelijk de tenuitvoerlegging van een straf betreft die er in wezen toe strekt om iemand langer van zijn vrijheid te beroven dan volgens de oude regeling het geval zou zijn geweest.

3. De onderhavige prejudiciële verwijzing van de Supreme Court legt deze afbakeningsproblemen verder bloot, en toont eens te meer aan dat artikel 7 EVRM weliswaar „een regel van eenvoudige billijkheid is, een regel die ieder kind zou begrijpen”⁴ (zoals wijlen Lord Bingham het zo treffend heeft omschreven), maar het lastiger is om die regel toe te passen op een specifieke situatie toe te passen.

4. Ik zal in deze conclusie betogen dat het niet eenvoudig is om de grens te bepalen tussen de oplegging van een straf en de tenuitvoerlegging ervan, en dat dit per geval een nauwkeurig onderzoek van de nationale wetgeving vereist.

II. Toepasselijke bepalingen

A. EVRM

5. Artikel 7 EVRM heeft het opschrift „Geen straf zonder wet”. Het eerste lid van dit artikel is als volgt geformuleerd:

„Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.”

B. Unierecht

6. De Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (hierna: „HSO”)⁵ is een associatieovereenkomst op basis van artikel 217 VWEU⁶ en artikel 101 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor

³ Zie arrest Del Río Prada, § 89.

⁴ Zie Bingham, T., *The Rule of Law*, Penguin Books, Londen, 2011, blz. 79.

⁵ PB 2021, L 149, blz. 10.

⁶ Besluit (EU) 2021/689 van de Raad van 29 april 2021 betreffende de sluiting, namens de Unie, van de [HSO] tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PB 2021, L 149, blz. 2).

Atoomenergie⁷. Na een eerste voorlopige toepassing vanaf 1 januari 2021⁸ is deze overeenkomst op 1 mei 2021 in werking getreden, na ratificatie door de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.⁹ De overeenkomst bestaat uit zeven delen.¹⁰

7. Artikel 5 HSO, met het opschrift „Particuliere rechten”, is opgenomen in deel een¹¹, titel II¹², HSO en luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel SSC.67 van het Protocol betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid en, waar het de Unie betreft, met uitzondering van deel drie van deze overeenkomst, wordt niets in deze overeenkomst of eventuele aanvullende overeenkomsten aldus uitgelegd dat daarbij aan personen rechten worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, anders dan die welke tussen de Partijen uit hoofde van internationaal publiekrecht in het leven zijn geroepen, of aldus uitgelegd dat op deze overeenkomst of eventuele aanvullende overeenkomsten een rechtstreeks beroep kan worden gedaan binnen de interne rechtsorden van de Partijen.

2. De Partijen voorzien in hun recht niet in een recht om tegen de andere Partij op te treden op grond van het feit dat de andere Partij in strijd met deze overeenkomst of enige aanvullende overeenkomst heeft gehandeld.”

8. Deel drie heeft betrekking op samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken.

9. Artikel 524 HSO, in deel drie, titel I¹³, met het opschrift „Bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden”, luidt als volgt:

„1. De samenwerking waarin dit deel voorziet, is gebaseerd op de jarenlange eerbiediging door de Partijen en de lidstaten van de democratie, de rechtsstaat en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van personen, zoals onder meer vastgelegd in de Universele Verklaring van de rechten van de mens en in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en op het belang de in dat Verdrag neergelegde rechten en vrijheden intern te verwezenlijken.

2. Niets in dit deel doet afbreuk aan de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de rechtsbeginselen zoals die met name zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en, in het geval van de Unie en haar lidstaten, in het [Handvest].”

⁷ Besluit (Euratom) 2020/2253 van de Raad van 29 december 2020 tot goedkeuring van de sluiting, door de Europese Commissie, van de Overeenkomst tussen de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor samenwerking op het gebied van het veilige en vreedzame gebruik van kernenergie, en tot goedkeuring van de sluiting, door de Europese Commissie, namens de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, van de [HSO] (PB 2020, L 444, blz. 11).

⁸ Zie artikel 783, lid 2, HSO.

⁹ Zie artikel 783, lid 1, HSO en de kennisgeving betreffende de inwerkingtreding van de [HSO] en van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PB 2021, L 149, blz. 2560).

¹⁰ Algemene en institutionele bepalingen (deel een), handel, vervoer, visserij en andere regelingen (deel twee), samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken (deel drie), thematische samenwerking (deel vier), deelname aan programma's van de Unie, goed financieel beheer en financiële bepalingen (deel vijf), geschillenbeslechting en horizontale bepalingen (deel zes) en slotbepalingen (deel zeven).

¹¹ Algemene en institutionele bepalingen.

¹² Uitleggingsbeginselen en definities.

¹³ Algemene bepalingen.

10. In deel drie, titel VII (artikelen 596-632), met het opschrift „Overlevering”, is een overleveringsregeling tussen de lidstaten en het Verenigd Koninkrijk neergelegd. Deze bepalingen worden aangevuld door bijlage 43, waarin wordt bepaald welke gegevens in een aanhoudingsbevel moeten worden opgenomen.¹⁴

11. Artikel 599, lid 3, HSO, met het opschrift „Toepassingsgebied”, luidt als volgt:

„Met inachtneming van artikel 600, artikel 601, lid 1, punten b) tot en met h), en de artikelen 602, 603 en 604, kan een staat de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel niet weigeren indien het betrekking heeft op het volgende gedrag wanneer dat gedrag strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximum van ten minste twaalf maanden:

a) het gedrag van een persoon die deelneemt aan het door een groep van personen met een gemeenschappelijk oogmerk plegen van een of meer strafbare feiten op het terrein van terrorisme, als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, ondertekend te Straatsburg op 27 januari 1977, de illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, moord en doodslag, zware mishandeling, ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving, gijzeling of verkrachting, ook indien de persoon niet deelneemt aan de feitelijke uitvoering; de deelname dient opzettelijk te zijn en de betrokkene dient er kennis van te hebben dat zijn deelname bijdraagt tot de criminele activiteiten van de groep; of

b) terrorisme zoals gedefinieerd in bijlage 45.”

12. Artikel 604, onder c), HSO¹⁵ bepaalt dat „indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er een reëel risico bestaat voor de bescherming van de grondrechten van de gezochte persoon, [...] de uitvoerende rechterlijke autoriteit, alvorens te beslissen of zij het aanhoudingsbevel ten uitvoer legt, indien nodig, om aanvullende garanties [kan] verzoeken met betrekking tot de behandeling van de gezochte persoon na zijn overlevering.”

13. Artikel 613, lid 2, HSO specificeert dat „[i]ndien de uitvoerende rechterlijke autoriteit van oordeel is dat de door de uitvaardigende staat meegedeelde informatie ontoereikend is om een beslissing over overlevering te kunnen nemen, [...] zij erom [verzoekt] dat de nodige aanvullende informatie, met name met betrekking tot [...] artikel 604 [...], met spoed wordt verstrekt en [...] zij een termijn voor de inontvangstneming daarvan [kan] vaststellen, [...].”

III. Hoofddeding en prejudiciële vragen

14. Op 26 november 2021 heeft de District Judge of the Magistrates’ Courts of Northern Ireland (districtsrechter in eerste aanleg voor burgerlijke en strafzaken Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) vier aanhoudingsbevelen tegen MA uitgevaardigd in verband met vier strafbare

¹⁴ Overeenkomstig artikel 778, lid 2, onder r), HSO maakt bijlage 43 integrerend deel uit van titel VII van deel drie. Zie ook artikel 606 HSO over de inhoud en de vorm van het aanhoudingsbevel.

¹⁵ Artikel 604 HSO heeft als opschrift „Garanties van de uitvaardigende staat in bijzondere gevallen”.

feiten van terroristische aard¹⁶, die tussen 18 en 20 juli 2020 zouden zijn gepleegd. Op de eerste van die strafbare feiten staat een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar, voor de overige drie kan levenslange gevangenisstraf worden opgelegd.

15. Bij vonnis van 24 oktober 2022 en bij beschikkingen van 24 oktober en 7 november 2022 heeft de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) de overlevering van MA aan het Verenigd Koninkrijk bevolen, en toestemming geweigerd om hoger beroep in te stellen bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland).

16. Bij beslissing van 17 januari 2023 heeft de Supreme Court toestemming aan MA verleend om hoger beroep in te stellen tegen dat vonnis en die beschikkingen van de High Court.

17. MA stelt dat zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk onverenigbaar is met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen.

18. De verwijzende rechter merkt op dat, indien MA wordt overgeleverd aan het Verenigd Koninkrijk en aldaar wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf, zijn recht op voorwaardelijke invrijheidstelling zou worden beheerst door een wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk die is vastgesteld na het vermeende plegen van de strafbare feiten waarvoor hij wordt vervolgd.

19. Aangezien de verwijzende rechter zich afvraagt of onderzocht moet worden of er sprake is van een risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest en, zo ja, hoe de uitvoerende rechterlijke autoriteit dit onderzoek in overeenstemming met de HSO en het Handvest dient te verrichten, heeft hij beslist om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.

20. In het arrest Alchaster¹⁷ heeft het Hof geoordeeld dat artikel 524, lid 2, en artikel 604, onder c), HSO, gelezen in samenhang met artikel 49, lid 1, van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een persoon tegen wie op grond van die overeenkomst een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, aanvoert dat er bij zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland sprake zou zijn van een risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest vanwege een – voor hem ongunstige – wijziging van de voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling, die plaatsvond na het vermeende plegen van het strafbare feit waarvoor deze persoon wordt vervolgd, de uitvoerende rechterlijke autoriteit het bestaan van dit risico zelfstandig moet beoordelen alvorens zich uit te spreken over de tenuitvoerlegging van dat aanhoudingsbevel, al heeft die rechterlijke autoriteit het risico op schending van artikel 7 EVRM reeds uitgesloten op grond van de door het Verenigd Koninkrijk algemeen geboden garanties met betrekking tot de naleving van dat Verdrag en de mogelijkheid voor die persoon om beroep in te stellen bij het EHRM. Die uitvoerende rechterlijke autoriteit mag de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel vervolgens slechts weigeren wanneer zij, na de uitvaardigende rechterlijke autoriteit te hebben verzocht om aanvullende informatie en garanties, beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er een reëel risico bestaat dat de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd, wordt gewijzigd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.

¹⁶ De vier strafbare feiten zijn: 1) lidmaatschap van een verboden organisatie, 2) leidinggeven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden, 3) samenspannen om leiding te geven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden, en 4) voorbereiden van het plegen van terroristische daden.

¹⁷ Zie arrest van 29 juli 2024 (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 98 en dictum).

21. In het licht van dat arrest heeft de verwijzende rechter volgens artikel 613, lid 2, HSO, de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzocht om nadere informatie te verstrekken over de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk waaraan MA zou worden onderworpen indien hij wordt veroordeeld voor een of meer van de strafbare feiten waarvoor hij wordt vervolgd. De District Judge of the Magistrates' Courts of Northern Ireland heeft op 17 september 2024 op dat verzoek geantwoord.

22. In navolging van dat antwoord bevestigt de verwijzende rechter dat, ten tijde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde strafbare feiten, de rechter bij oplegging van een gevangenisstraf voor bepaalde tijd een „detentieperiode” moest bepalen, die niet meer mocht bedragen dan de helft van de opgelegde straf en na het verstrijken waarvan de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid moest worden gesteld. In geval van een levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf kon voorwaardelijke invrijheidstelling alleen plaatsvinden wanneer de Parole Commissioners for Northern Ireland (reclasseringscommissarissen voor Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) na verloop van een bepaalde periode van oordeel waren dat voortzetting van de detentie niet langer noodzakelijk was ter bescherming van de samenleving.

23. Volgens de Noord-Ierse regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling die geldt sinds 30 april 2021 en ook van toepassing is op strafbare feiten die vóór die datum zijn begaan, bestaat een vrijheidsstraf voor bepaalde tijd voor een gekwalificeerd terroristisch misdrijf uit een door de rechter vastgestelde „passende detentieduur”, plus een periode van één jaar gedurende welke de veroordeelde voorwaardelijk wordt vrijgelaten, waarbij de totale duur niet langer mag zijn dan de maximale gevangenisstraf. De betrokkene kan ook voorwaardelijk worden vrijgelaten na twee derde van de „passende detentieduur” te hebben uitgezeten, mits de Parole Commissioners ervan overtuigd zijn dat het ter bescherming van de samenleving niet noodzakelijk is om de detentie voort te zetten.

24. De regels die gelden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling van iemand die is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf, zijn voor de onderhavige zaak niet relevant, aangezien de verwijzende rechter heeft opgemerkt dat de grieven van MA uitsluitend betrekking hebben op de wijziging van de regels inzake vrijheidsstraffen voor bepaalde tijd.

25. Naar het oordeel van de verwijzende rechter bestaat er een reële mogelijkheid dat MA bij terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf voor bepaalde tijd, en dat de betrokken wetwijziging ertoe zal leiden dat een persoon die tot een dergelijke straf wordt veroordeeld langer in detentie zal verkeren. Deze rechter wenst te vernemen of deze wijziging, die de afschaffing behelst van een regeling waarbij voorwaardelijke invrijheidstelling automatisch werd verleend, nog steeds geacht kan worden uitsluitend betrekking te hebben op de uitvoering van een straf, dan wel moet worden beschouwd als een wijziging met terugwerkende kracht van de omvang van de straf zelf.

26. In die omstandigheden heeft de Supreme Court bij beschikking van 22 oktober 2024, ingekomen ter griffie van het Hof op 24 oktober 2024, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Indien op een persoon die schuldig is bevonden aan een of meer strafbare feiten en is veroordeeld tot een tijdelijke vrijheidsstraf, gewijzigde regels worden toegepast die ertoe zouden leiden dat hij ten minste twee derde van die straf moet uitzitten en vervolgens slechts onder bepaalde

voorwaarden recht op voorwaardelijke invrijheidstelling heeft, afhankelijk van of hij als gevaarlijk wordt beoordeeld, terwijl hij op grond van de regels die van toepassing waren ten tijde van de vermeende strafbare feiten van rechtswege automatisch recht op voorwaardelijke invrijheidstelling zou hebben gehad na de helft van die straf te hebben uitgezeten, betekent dit dan dat hem een ‚zwaardere straf‘ wordt opgelegd dan de straf die gold ten tijde van de vermeende strafbare feiten en dat derhalve sprake is van schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest?”

IV. Procedure bij het Hof

27. De Supreme Court heeft verzocht om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

28. Artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de president van het Hof, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, op verzoek van de verwijzende rechter of bij wijze van uitzondering ambtshalve, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen om een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure.¹⁸

29. Op 26 november 2024 heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslist om het verzoek van de verwijzende rechter om overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering volgens een versnelde procedure uitspraak te doen over het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in te willigen.¹⁹ De president van het Hof heeft zijn beslissing gebaseerd op het feit dat de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter is opgeworpen in een zaak betreffende een gedetineerde persoon in de zin van artikel 267, vierde alinea, VWEU. Voorts kan het antwoord op die vraag, gelet op de aard van de vraag en de omstandigheden waarin deze wordt gesteld, gevolgen hebben voor de voortzetting van de detentie van de betrokkene.²⁰

30. De president van het Hof heeft de uiterste datum voor het indienen van schriftelijke opmerkingen vastgesteld op 10 december 2024. Overeenkomstig artikel 105, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering is de datum van de terechtzitting vastgesteld op 21 januari 2025.

31. Partijen in het hoofdgeding, de Europese Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.²¹ Alle partijen hebben de terechtzitting bijgewoond.

¹⁸ Bovendien, wanneer er in een zaak sprake is van grote onzekerheid over fundamentele kwesties met betrekking tot het nationale constitutionele recht en het Unierecht, kan het – gelet op de bijzondere omstandigheden van de betrokken zaak – nodig zijn om deze binnen korte termijn te behandelen. Zie beschikking van de president van het Hof van 19 oktober 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:851, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁹ Zie beschikking van de president van het Hof van 26 november 2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983).

²⁰ Zie beschikking van de president van het Hof van 26 november 2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983, punt 8).

²¹ Evenals in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649), heeft het Verenigd Koninkrijk het recht om in de onderhavige zaak te interveniëren. Voor verdere details, zie de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punt 30 en voetnoot 19).

V. Beoordeling

32. Dit is de tweede keer binnen een half jaar dat de verwijzende rechter een prejudiciële vraag heeft gesteld met betrekking tot dezelfde nationale zaak: de Ierse autoriteiten zijn er niet zeker van of een persoon die ervan wordt beschuldigd een reeks strafbare feiten te hebben gepleegd aan het Verenigd Koninkrijk kan worden overgeleverd op basis van de relevante bepalingen van de HSO.

33. In zijn arrest van 29 juli 2024 heeft het Hof geoordeeld dat artikel 524, lid 2, en artikel 604, onder c), HSO aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een persoon tegen wie een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, aanvoert dat er bij zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland sprake zou zijn van een risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest vanwege een – voor hem ongunstige – wijziging van de voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling, die plaatsvond na het vermeende plegen van het strafbare feit waarvoor deze persoon wordt vervolgd, de uitvoerende rechterlijke autoriteit het bestaan van dit risico zelfstandig moet beoordelen alvorens zich uit te spreken over de tenuitvoerlegging van dat aanhoudingsbevel.²² Die uitvoerende rechterlijke autoriteit mag de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel vervolgens slechts weigeren wanneer zij, na de uitvaardigende rechterlijke autoriteit te hebben verzocht om aanvullende informatie en garanties, beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er een reëel risico bestaat dat de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd, wordt gewijzigd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.²³

34. Aangaande met name de reikwijdte van artikel 49, lid 1, van het Handvest, verwees het Hof naar: 1) zijn vaste rechtspraak volgens welke dat artikel op zijn minst dezelfde garanties bevat als die welke zijn opgenomen in artikel 7 EVRM en waarmee krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden als minimumbeschermingsniveau²⁴, en 2) de vaste rechtspraak van het EHRM dat er voor de toepassing van artikel 7 EVRM een onderscheid moet worden gemaakt tussen een maatregel die in wezen een „straf” vormt en een maatregel die betrekking heeft op de „tenuitvoerlegging” of „uitvoering” van de straf. Wanneer de aard en het doel van een maatregel betrekking hebben op de kwijschelding van een straf of een wijziging van een regeling inzake vervroegde invrijheidstelling, maakt deze geen deel uit van de „straf” in de zin van artikel 7 EVRM.²⁵

35. Het Hof heeft vervolgens geoordeeld dat een maatregel die ziet op de tenuitvoerlegging van een straf slechts onverenigbaar is met artikel 49, lid 1, van het Handvest, wanneer die maatregel leidt tot retroactieve wijziging van de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold. Hoewel dit in het geheel niet het geval is als die maatregel alleen maar tot gevolg heeft dat de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verhoogd, kan dit ook anders zijn, met name wanneer de betrokken

²² Dit omvat mede de situatie dat die rechterlijke autoriteit het risico op schending van artikel 7 EVRM reeds heeft uitgesloten op grond van de door het Verenigd Koninkrijk algemeen geboden garanties met betrekking tot de naleving van het EVRM en de mogelijkheid voor die persoon om beroep in te stellen bij het EHRM. Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 98).

²³ Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 98).

²⁴ Ibid., punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

²⁵ Ibid., punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak van het EHRM.

maatregel de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling in wezen afschaft of wanneer die maatregel deel uitmaakt van een reeks maatregelen die ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt.²⁶

36. De verwijzende rechter wenst met zijn vraag in essentie te vernemen of de laatste zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling vervatte begrip „zwaardere straf” ook ziet op een situatie waarin de wettelijke regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling aldus is gewijzigd dat een automatisch recht om na het uitzitten van de eerste helft van een opgelegde straf voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld, is vervangen door een recht op invrijheidstelling wanneer ten minste twee derde van de opgelegde straf is uitgezeten, waarbij deze invrijheidstelling afhankelijk is van een beoordeling door de Parole Commissioners.

A. Oplegging en tenuitvoerlegging van straffen

37. Om te beginnen dient te worden benadrukt dat er, afgezien van het bij de HSO ingestelde overleveringsmechanisme²⁷, op Unieniveau geen harmonisatie heeft plaatsgevonden van de begrippen die ik hier zal bespreken. Die begrippen zijn allemaal in een of andere vorm te vinden in de nationale wetgeving van de lidstaten van de Unie. Bij gebreke van harmonisatie is het echter onvermijdelijk dat begrippen en details van lidstaat tot lidstaat verschillen. Onderstaande bespreking is derhalve een poging om begrippen die alle strafrechtstelsels met elkaar gemeen hebben samen te vatten en uit te leggen.

38. De onderhavige zaak draait om het verschil tussen de oplegging en de tenuitvoerlegging²⁸ van een straf.

39. Strafwetten voorzien in een scala aan straffen, waarvan de meest draconische die is van vrijheidsberoving in de vorm van een gevangenisstraf. Die straf wordt door een rechter²⁹ opgelegd na afloop van een openbaar proces en geeft uiting aan de afkeuring van het gepleegde feit door de samenleving, wat bijdraagt aan de naleving van de wet. Deze straf vormt een aanzienlijke aantasting van de rechten van de dader en moet derhalve in verhouding staan tot de ernst van het strafbare feit en de mate van schuld.³⁰ Deze straf dient meerdere doelen, die onder verschillende categorieën vallen, zoals vergelding³¹, afschrikking³², en rehabilitatie³³.

²⁶ Ibid., punt 97.

²⁷ De HSO is sterk geënt op kaderbesluit 2002/584/JBZ 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). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punten 63 e.v.).

²⁸ In deze conclusie zal ik de termen „tenuitvoerlegging” en „uitvoering” als synoniemen gebruiken.

²⁹ Dit is dikwijls neergelegd in de grondwet van een staat. Zie bijvoorbeeld § 92 van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland), alsmede arrest van het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) van 6 juni 1967, 2 BvR 375/60, 53/60 en 18/65.

³⁰ Zie in die zin Jescheck, H.-H., en Weigend, T., *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil*, 5e druk, Duncker & Humblot, Berlijn, 1996, blz. 13.

³¹ Aldus dient het ter vergelding van het gepleegde misdrijf door ervoor te zorgen dat de dader hiervan de gevolgen ondervindt.

³² Aldus dient de straf ter ontmoediging van zowel de dader zelf (individuele afschrikking) om verdere strafbare feiten te plegen, als de andere leden van de samenleving (algemene afschrikking) om ooit een strafbaar feit te begaan.

³³ Aldus wordt met de straf beoogd om daders te helpen terug te keren in de samenleving en een leven zonder criminaliteit te leiden.

40. De uitvoering van een straf betreft daarentegen het proces van het tenuitvoerleggen of afdwingen van een door een rechter opgelegde gevangenisstraf. De manier waarop de tenuitvoerlegging wordt geregeld varieert aanzienlijk per rechtsorde.³⁴ De tenuitvoerlegging van de straf kan bestaan uit opname in de gevangenis, details betreffende de opsluiting en het beheer van de straf.

41. Hoewel de tenuitvoerlegging van een straf traditioneel een taak is van de uitvoerende macht³⁵, geven de diverse rechtsordes verschillende antwoorden op de specifieke vraag wie *beslist* over de vrijlating uit de gevangenis: in sommige rechtsordes moet die beslissing door een rechter worden genomen³⁶, terwijl deze in andere rechtsordes wordt genomen door de uitvoerende macht.³⁷ Sommige lidstaten kennen een hybride systeem, waarin de uitvoerende macht ten aanzien van sommige strafbare feiten beslist, met instemming van de rechterlijke macht.³⁸

42. Hoewel het onderscheid tussen oplegging en tenuitvoerlegging in theorie vrij duidelijk is, zit het venijn in de details, en valt het soms niet mee om de grens tussen oplegging en tenuitvoerlegging te trekken³⁹, zoals ik kort zal trachten te illustreren aan de hand van drie voorbeelden: voorwaardelijke straf, strafvermindering en vervroegde invrijheidstelling.

43. In het eerste geval kan een rechter bij zijn vonnis besluiten om een straf op te schorten, zodat de veroordeelde niet van zijn vrijheid hoeft te worden beroofd mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (voorwaardelijke veroordeling). Dit gebeurt met name doorgaans bij straffen voor korte tijd, wanneer er geen aanzienlijke eerdere veroordeling of een aanzienlijk gevaar van recidive is, of in zaken met een positieve sociale prognose.

44. In het tweede geval kan de lengte van een straf na oplegging officieel worden verkort. Dit staat bekend als een vermindering (of kwijtschelding) van de straf. Dit gebeurt meestal als gevolg van een beroep, gratie, amnestie of eenvoudigweg van een wijziging van de wet of zelfs van de rechtspraak. De nieuwe, kortere duur van de gevangenisstraf wordt, zodra toegekend, de officiële.

45. Een derde categorie wordt gevormd door regelingen voor vervroegde invrijheidstelling. Hierbij wordt de (oorspronkelijke) straf, in het bijzonder de duur ervan, niet gewijzigd. In plaats daarvan wordt het de gedetineerde toegestaan om, onder bepaalde voorwaarden, het resterende deel van de straf buiten de gevangenis uit te zitten. Dit vormt een overgangsfase tussen opsluiting

³⁴ Zie Höffler, K., en Padfield, N., „The implementation of sentences”, in Ambos, K., Duff, A., Heinze, A., Roberts, J., en Weigend, T., *Core Concepts in Criminal Law and Criminal Justice, deel II*, Cambridge University Press, 2022, blz. 349-391, op blz. 379.

³⁵ Zie Tulkens, F., en Van de Kerchove, M., *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 8e druk, Wolters, Waterloo, 2007, blz. 595. Zie ook Spielmann, A., „L'exécution des peines – un éternel problème”, in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois, Livre jubilaire de la Conférence Saint-Yves 1946-1986*, Imprimerie Saint-Paul, Luxemburg, 1986, blz. 831-846, op blz. 839, opnieuw gepubliceerd in Spielmann, D., (ed.), *Au diapason des Droits de l'Homme. Ecrits choisis (1975-2003)*, Bruylant, Brussel, 2006, blz. 151-167, op blz. 159.

³⁶ Zoals bijvoorbeeld in België (titel V, hoofdstuk II, van de wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten: strafuitvoeringsrechtbank) en Duitsland [§ 462a van de Strafprozessordnung (wetboek van strafvordering): Strafvollstreckungskammer (voor de tenuitvoerlegging van straffen verantwoordelijke kamer)].

³⁷ Dit is het geval in het Verenigd Koninkrijk, zoals hieronder nader besproken. Voor een volledig vergelijkend overzicht, zie van Kalmthout, A.M., en Tak, P.J.P., *Sanctions-Systems in the Member-States of the Council of Europe. Deprivation of liberty, community service and other substitutes. Part I* (1988) en *Part II* (1992), Kluwer Law International, Deventer. Zie ook Pradel, J., *Droit pénal comparé*, 4e druk, Dalloz, 2016, § 558.

³⁸ Zie bijvoorbeeld Luxemburg [artikelen 669 e.v. van de Code de procedure pénale (wetboek van strafvordering)], waar de procureur-generaal of, in voorkomende gevallen, de procureur-generaal op advies van een commissie bestaande uit de procureur-generaal en twee magistraten van diens bureau, bevoegd zijn.

³⁹ Zie ook Kadelbach, S., „Kapitel 15: Keine Strafe ohne Gesetz”, in Dörr, O., Grote, R., en Marauhn, T. (eds.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar*, 3e druk, Mohr Siebeck, Tübingen, 2022, punt 37.

in de gevangenis (waarbij sprake is van vrijheidsberoving) en volledige vrijheid.⁴⁰ Vervroegde invrijheidstelling kan automatisch worden verleend of afhankelijk worden gesteld van goed gedrag of vooruitgang in het rehabilitatieproces.

46. In het algemeen bestaat er consensus dat opschorting (eerste voorbeeld) de oplegging van de straf betreft, terwijl vervroegde invrijheidstelling (derde voorbeeld) de tenuitvoerlegging van de straf betreft. Strafvermindering (tweede voorbeeld) wordt algemeen geacht de oplegging van de straf te betreffen, aangezien de duur van de straf officieel wordt verkort. Niettemin wordt het in sommige rechtsordes opgevat als een aspect van de tenuitvoerlegging van de straf, omdat de vermindering van de straf plaatsvindt na de veroordeling. Het arrest Del Río Prada, dat ik hieronder zal bespreken, betreft deze laatste categorie.

B. Verbod van terugwerkende kracht (artikel 7, lid 1, EVRM en artikel 49 van het Handvest)

1. Algemene overwegingen

47. Een rechtsstaat behoort de burgers niet alleen te beschermen middels het strafrecht maar ook tegen het strafrecht.⁴¹ Elk rechtsstelsel moet derhalve enerzijds voorzien in passende methoden en middelen voor misdaadbestrijding, maar anderzijds ook grenzen stellen aan het gebruik van strafrechtelijke bevoegdheden, opdat burgers niet weerloos zijn tegen willekeurig of buitensporig optreden van de staat. Een van de beginselen om dat laatste te verzekeren is het legaliteitsbeginsel. Met dit beginsel wordt beoogd te voorkomen dat er zonder wettelijke grondslag, op grond van vage wetgeving of met terugwerkende kracht willekeurige, onberekenbare straffen worden opgelegd.

48. Het legaliteitsbeginsel kan worden onderverdeeld in vier subbeginselen⁴²: het verbod van analogie⁴³, het verbod van straffen of strafverhoging op basis van gewoonterecht⁴⁴, het beginsel van non-retroactiviteit⁴⁵ en het beginsel dat strafbepalingen specifiek moeten zijn⁴⁶.

49. Het legaliteitsbeginsel is neergelegd in artikel 49, lid 1, van het Handvest, waarin is bepaald dat niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten.

50. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is deze lichtere straf van toepassing.

51. Het gaat hierbij om fundamentele rechten die derhalve in rechte kunnen worden afgedwongen.⁴⁷

⁴⁰ Zie Spielmann, D., en Spielmann, A., *Droit pénal général luxembourgeois*, 2e druk, Bruylant, Brussel, 2004, blz. 576.

⁴¹ Zie Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4e druk, C.H. Beck, München, 2006, § 5 A, punt 1.

⁴² Zie over dit onderscheid Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4e druk, C.H. Beck, München, 2006, § 5 B, punten 7 e.v.

⁴³ Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta.

⁴⁴ Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta.

⁴⁵ Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia.

⁴⁶ Nullum crimen, nulla poena sine lege certa.

⁴⁷ Zie Lemke, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A. (eds.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7e druk, Nomos, Baden-Baden, 2015, artikel 49 GRC, punt 2.

52. Artikel 49, lid 1, van het Handvest is in hoofdzaak geënt op het deels gelijklopende⁴⁸ artikel 7 EVRM.⁴⁹ Het moet geacht worden op zijn minst dezelfde vereisten te bevatten als die welke zijn opgenomen in artikel 7 EVRM.⁵⁰ Dit wordt bevestigd door de (niet-bindende) toelichtingen op het Handvest.⁵¹

53. Artikel 7 EVRM is een van de belangrijkste bepalingen van het EVRM⁵² en vormt een onontbeerlijke component van de rechtsstaat. Artikel 15 EVRM staat geen afwijkingen van dit artikel toe.⁵³

54. Hiermee kom ik op de rechtspraak van het EHRM, die wordt ingeroepen voor de uitlegging van artikel 49, lid 1, van het Handvest. Er is namelijk een omvangrijke rechtspraak van dat Hof op het gebied van non-retroactiviteit⁵⁴, dat wil zeggen, betreffende de tweede volzin van artikel 7, lid 1, EVRM, op grond waarvan geen zwaardere *straf* mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

55. Volgens de traditionele en consistente rechtspraak van het EHRM valt de straf binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 1, EVRM, maar geldt dit niet voor de tenuitvoerlegging van die straf.⁵⁵

⁴⁸ De formulering van de eerste twee zinnen van artikel 49, lid 1, van het Handvest is in wezen gelijk aan die van artikel 7, lid 1, EVRM.

⁴⁹ Het is tevens geënt op artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; zie toelichting ad artikel 49 – Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, in de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17). Overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 3, van het Handvest zijn de toelichtingen opgesteld als hulpmiddel bij de uitlegging van het Handvest en moeten deze terdege in acht genomen worden door zowel de rechterlijke instanties van de Europese Unie als die van de lidstaten.

⁵⁰ Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵¹ Zie toelichting ad artikel 52 – Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen in de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17).

⁵² Zie in die zin ook Scalia, D., „L’application du principe de légalité des peines aux crimes (les plus) graves: l’orthodoxie retrouvée”, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, deel 25, nr. 99, Brussel, 2014, blz. 689-715, op blz. 714.

⁵³ Zie in dat verband ook arresten EHRM van 22 november 1995, C.R. tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1995:1122JUD002019092, § 32); 22 november 1995, S.W. tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 34), en 12 februari 2008, Kafkaris tegen Cyprus (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 137).

⁵⁴ Het is niettemin interessant dat individuen, in hun aan het EHRM gerichte verzoekschriften, hun argumenten veel vaker baseren op gestelde schendingen van artikel 7 EVRM dan op schendingen van de artikelen 5 (Recht op vrijheid en veiligheid), 6 (Recht op een eerlijk proces) of 8 (Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) EVRM. Zie dienaangaande Sanz-Caballero, S., „The principle of *nulla poena sine lege* revisited: The retrospective application of criminal law in the eyes of the European Court of Human Rights”, in *European Journal of International Law*, deel 28, nr. 3, 2017, blz. 787-817, op blz. 789. Sanz-Caballero merkt tevens op dat de weinige zaken waarin het EHRM schending van artikel 7 EVRM heeft geconstateerd „meestal notoir waren en maatschappelijke onrust hebben teweeggebracht”.

⁵⁵ Zie de beslissingen van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 3 maart 1986, Hogben tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385), en 28 februari 1996, Hosein tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395). Zie ook EHRM, 29 november 2005, Uttley tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603), en 12 februari 2008, Kafkaris tegen Cyprus (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

56. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, dat het toezichthoudend orgaan van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten is, volgt overigens dezelfde benadering⁵⁶, en ook in nationale rechtsordes geldt het verbod van terugwerkende kracht overwegend alleen voor straffen en niet voor de tenuitvoerlegging daarvan.⁵⁷

2. De litigieuze regeling

57. Dit brengt ons bij de onderhavige zaak en de vraag of de onderhavige regeling betrekking heeft op de straf zelf of op de tenuitvoerlegging daarvan. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, is het noodzakelijk om de kenmerken van die regeling in herinnering te brengen.

58. Het is natuurlijk uiteindelijk aan de verwijzende rechter om vast te stellen of er in de onderhavige zaak een risico bestaat op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest indien MA aan het Verenigd Koninkrijk wordt overgeleverd.⁵⁸ We hebben bovendien te maken met veel onzekere factoren, aangezien MA nog niet is veroordeeld en zijn overlevering wordt gevraagd op grond van een verdenking dat hij bepaalde strafbare feiten heeft gepleegd. Het is thans dus noodzakelijkerwijs onbekend of er, in geval van een veroordeling, een gevangenisstraf voor bepaalde tijd of een levenslange gevangenisstraf zal worden opgelegd. Dit is echter allemaal uiteindelijk niet relevant, aangezien de vraag van de verwijzende rechter uitdrukkelijk betrekking heeft op een straf voor bepaalde tijd. Het Hof hoeft de gewijzigde wetgeving derhalve alleen te onderzoeken voor zover het gaat om straffen voor bepaalde tijd.

59. Gezien de beschikbare informatie en het feit dat de verwijzende rechter duidelijk behoefte heeft aan advies ter zake, zoals blijkt uit het feit dat hij het Hof (opnieuw) een prejudiciële vraag heeft gesteld acht ik mijzelf dan ook in staat om de verwijzende rechter in deze fase enige aanwijzingen te geven.

a) Inhoud van de nieuwe regeling

60. Ten tijde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde strafbare feiten, moest, wanneer er een gevangenisstraf voor bepaalde tijd werd opgelegd, de betrokken rechter een „detentieperiode” vaststellen, die niet langer mocht zijn dan de helft van de duur van de op te leggen straf, bij verstrijken waarvan de dader – automatisch – onder voorwaarden in vrijheid moest worden

⁵⁶ Artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bevat een verbod op de retroactieve toepassing van strafrechtwetgeving. Dienaangaande heeft het Mensenrechtencomité van de VN verduidelijkt dat de invoering met terugwerkende kracht van vervroegde invrijheidsstelling met een toezichtsverplichting niet als straf in de zin van genoemd artikel 15 diende te worden aangemerkt, maar als sociale maatregel gericht op rehabilitatie van de dader. Zie A. R. S. tegen Canada, kennisgeving nr. 91/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 op 29 (1984), punt 5.3, beschikbaar op <https://juris.ohchr.org/casedetails/438/en-US>. Het Mensenrechtencomité verklaarde de kennisgeving [(klacht)] derhalve niet-ontvankelijk. Voor een kritische bespreking, zie Schabas, W.A., *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary*, 3e druk, N.P. Engel Verlag, Kehl, 2019, onder de bespreking van artikel 15, punt 13.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Merle, R., en Vitu, A., *Traité de droit criminel, Tome I*, 7e druk, Éditions Cujas, Parijs, 1997, punt 282, en Kutty, F., *Principes généraux du droit pénal belge*, Éditions Larcier, Brussel, 2007, punten 482 en 506.

⁵⁸ Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punt 81).

gesteld.⁵⁹ De plicht om een gedetineerde die de aldus bepaalde detentieperiode had uitgezeten in vrijheid te stellen, rustte op de Secretary of State for Northern Ireland (minister voor Noord-Ierland in de regering van het Verenigd Koninkrijk).⁶⁰

61. Onder de nieuwe regeling kan iemand worden veroordeeld tot een vrijheidsstraf voor bepaalde tijd voor een duur die overeenstemt met de som van de „passende detentieduur” en een bijkomende periode van een jaar waarin de veroordeelde onder voorwaarden in vrijheid kan worden gesteld. Die totale duur kan niet langer zijn dan de toepasselijke maximale gevangenisstraf (in de onderhavige zaak: tien jaar).⁶¹ De „passende detentieduur” is de duur die volgens de rechter verzekert dat de straf passend is. Nadat de gedetineerde twee derde daarvan heeft uitgezeten, kan hij op aanwijzing van de Parole Commissioners voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, mits zij ervan overtuigd zijn dat zijn gevangenschap niet langer noodzakelijk is ter bescherming van de samenleving.⁶²

62. De nieuwe regeling heeft derhalve twee afzonderlijke wijzigingen aangebracht: in de eerste plaats is de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling uitgesteld van halverwege de duur van de straf tot ten minste twee derde van die duur, met dien verstande dat er altijd ten minste één laatste jaar moet zijn waarin de gedetineerde onder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld. In de tweede plaats is een stelsel van automatische invrijheidstelling vervangen door een voorwaardelijk stelsel, waarin tussenkomst van de Parole Commissioners is voorgeschreven.

63. Hieraan zij toegevoegd, zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven⁶³ onder verwijzing naar een relevante uitspraak van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie) van het Verenigd Koninkrijk⁶⁴, dat de wijziging van die wet tot doel had om de samenleving te beschermen, door een einde te maken aan de automatische vervroegde invrijheidstelling van veroordeelde terroristen en het moment uit te stellen waarop zij voor het eerst voor invrijheidstelling in aanmerking kwamen.

b) Argumenten van partijen

64. MA betoogt in wezen dat de term „afschaffen” die het Hof in het arrest Alchaster⁶⁵ gebruikte ten aanzien van de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling, moet worden opgevat als verwijzing naar het wegnemen van niet alleen elke mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling op enig moment gedurende de uitvoering van een gevangenisstraf, maar ook van de automatische invrijheidstelling die voorheen plaatsvond in een gegeven fase van die uitvoering. Volgens MA leiden de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wijzigingen er bovendien toe dat de opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt. Hij betoogt dat deze wijzigingen een punitief element toevoegen.

⁵⁹ Zie artikel 8 van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 [strafrechtbesluit van 2008 (Noord-Ierland)], zoals door de verwijzende rechter weergegeven in de punten 17 en 18 van de verwijzingsbeslissing. In gevallen van een levenslange straf, een onbepaalde vrijheidsstraf of een verlengde vrijheidsstraf, was voorwaardelijke invrijheidstelling alleen mogelijk na het verstrijken van een gespecificeerd tijdvak, mits de Parole Commissioners oordeelden dat het ter bescherming van de samenleving niet noodzakelijk was om de detentie van de veroordeelde voort te zetten.

⁶⁰ Zie artikel 17 van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008, als weergegeven door de verwijzende rechter in de punten 17 en 18 van de verwijzingsbeslissing.

⁶¹ Zie punt 22 van de verwijzingsbeslissing.

⁶² Zie punt 22 van de verwijzingsbeslissing.

⁶³ Zie punt 21 van de verwijzingsbeslissing.

⁶⁴ Zie arrest van de Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk van 19 april 2023, Morgan e.a. tegen Ministry of Justice, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, punt 69, beschikbaar op <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056>.

⁶⁵ Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 97).

65. Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen zich op het tegenovergestelde standpunt. Zij beklemtonen dat de opgelegde straffen onveranderd zijn, namelijk gevangenisstraf van maximaal tien jaar. De wijziging van de voorwaarden voor vervroegde invrijheidstelling is volgens hen een typisch voorbeeld van een maatregel betreffende de uitvoering van een straf. Bovendien zijn de Parole Commissioners niet bevoegd om een opgelegde straf te verlengen of te verkorten.

c) Analyse

66. Ik geef toe dat we hier te maken hebben met een grensgeval, waarin het juiste antwoord niet voor de hand ligt. Om het Hof een antwoord te kunnen voorstellen moet ik de relevante rechtspraak van het EHRM⁶⁶ aan een zorgvuldig onderzoek onderwerpen.

1) Rechtspraak van het EHRM

67. Het vertrekpunt van de vaste rechtspraak van het EHRM is dat het begrip „straf” een autonome omvang heeft.⁶⁷ Het EHRM maakt voorts in zijn rechtspraak consequent een onderscheid tussen maatregelen die op zichzelf een straf behelzen en maatregelen die de tenuitvoerlegging of uitvoering van de straf betreffen.

i) Rechtspraak van vóór het arrest Del Río Prada

68. In de beslissing in de zaak Hogben, die betrekking had op levenslange gevangenisstraf als voorgeschreven straf voor moord, hielden de regels in dat de betrokkene, indien hij niet langer gevaarlijk werd geacht, kon worden overgebracht van een gesloten naar een open inrichting, met de redelijke verwachting dat hij binnen een periode van twee jaar na die overbrenging in vrijheid zou worden gesteld. Na dertien jaar van zijn straf te hebben uitgezeten was Hogben overgebracht naar een open inrichting. Tijdens zijn gevangenschap werden de regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling gewijzigd. De bevoegde minister⁶⁸ kondigde op een conferentie van zijn politieke partij een nieuw beleid inzake vervroegde invrijheidstelling aan. Het gestelde oogmerk daarvan was om vervroegde invrijheidstelling na minder dan twintig jaar detentie uit te sluiten voor „moordenaars van politie- of gevangenispersoneel, terroristische moorden, seksuele of sadistische kindermoordenaars en vuurwapenmoorden bij een roofoverval”. Hierdoor kwam Hogben niet eerder in aanmerking voor invrijheidstelling dan na twintig jaar te hebben vastgezet. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens oordeelde dat voor de toepassing van artikel 7, lid 1, EVRM onder de term „straf” de levenslange gevangenisstraf moest worden verstaan. Het feit dat de regeling voor vervroegde invrijheidstelling was gewijzigd had betrekking op de tenuitvoerlegging van de straf en niet op de betrokken „straf”.⁶⁹ Het verzoek werd derhalve niet-ontvankelijk verklaard.

⁶⁶ Eveneens relevant is de rechtspraak van de voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, die uitspraak deed in eerste aanleg, vóór de inwerkingtreding op 1 november 1998 van Protocol nr. 11 bij het [EVRM], waarbij de in het verdrag ingestelde toezichtstructuur werd gewijzigd.

⁶⁷ Zie in die zin arresten EHRM van 9 februari 1995, Welch tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1995:0209JUD001744090, § 28); 8 juni 1995, Jamil tegen Frankrijk (CE:ECHR:1995:0608JUD001591789, § 31), en 12 februari 2008, Kafkaris tegen Cyprus (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

⁶⁸ Namelijk de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk).

⁶⁹ Zie beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 3 maart 1986, Hogben tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

69. In de beslissing in de zaak Hosein was de verzoeker veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Omdat hij tijdens zijn gevangenschap ziek was geworden en in het ziekenhuis moest blijven om te worden behandeld, werd hem de hoorzitting ontzegd die in zijn voorwaardelijke vrijlating had kunnen resulteren. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens oordeelde dat „verwachtingen over vervroegde invrijheidstelling [...] niet van invloed [zijn] op de opgelegde ‚straf‘ in de zin van artikel 7 [EVRM]”⁷⁰.

70. In het arrest in de zaak Grava was de verzoeker veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar, die de bevoegde rechter in beroep later terugbracht tot vier jaar. Hij probeerde vervolgens strafverminderingen te verkrijgen die onder bepaalde voorwaarden tot kwijtschelding zouden kunnen leiden. Na aanvankelijk te zijn afgewezen werd toch kwijtschelding verleend. Tegen die tijd was de verzoeker reeds vrijgelaten. Hij had evenwel meer tijd in de gevangenis doorgebracht dan het geval was geweest indien de kwijtschelding tijdig had plaatsgevonden. De verzoeker betoogde dan ook dat de vertraagde toepassing van de kwijtschelding had geleid tot een zwaardere straf dan de wet voorschreef ten tijde van het plegen van het strafbare feit. Het EHRM was het hier niet mee eens en oordeelde dat onder de „straf” de vierjarige gevangenisstraf moest worden verstaan. De kwijtscheldingskwestie had betrekking op de tenuitvoerlegging van de straf, niet op de straf zelf. Derhalve was er geen sprake van een inbreuk op artikel 7, lid 1, EVRM.⁷¹

71. In het arrest in de zaak Uttley zou een persoon die was veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf jaar voor vervroegde invrijheidstelling in aanmerking zijn gekomen na twee derde van zijn straf te hebben uitgezeten, indien hij goed gedrag had vertoond.⁷² Tijdens zijn detentie werden de regels gewijzigd zodat vervroegde invrijheidstelling na het uitzitten van twee derde van een straf aan voorwaarden was onderworpen. De verzoeker betoogde dat de oplegging van voorwaarden erop neerkwam dat zijn straf zwaarder was geworden dan de oorspronkelijk opgelegde straf. Het EHRM verklaarde het verzoek niet-ontvankelijk, omdat het wederom van oordeel was dat de betrokken maatregel niet onderdeel uitmaakte van de straf, maar van de regeling op grond waarvan gedetineerden in vrijheid konden worden gesteld voordat zij de totale duur van de hun opgelegde straf hadden uitgezeten.⁷³

72. Samengevat blijkt uit alle hierboven besproken zaken dat wanneer de aard en het doel van een maatregel betrekking hebben op de kwijtschelding van een straf of een wijziging van een regeling inzake vervroegde invrijheidstelling, dit geen deel uitmaakt van de „straf” in de zin van artikel 7 EVRM.

ii) Arrest Del Río Prada

73. Dit brengt mij bij de vraag betreffende de mate waarin de hierboven geschetste, nogal formalistische benadering van het EHRM is gewijzigd door het arrest Del Río Prada.

⁷⁰ Zie beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 28 februari 1996, Hosein tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395, § 1).

⁷¹ Zie arrest EHRM van 10 juli 2003, Grava tegen Italië (CE:ECHR:2003:0710JUD004352298, § 51).

⁷² Vervroegde invrijheidstelling zou mogelijk zijn geweest na het verstrijken van een derde van de straf.

⁷³ Zie arrest EHRM van 29 november 2005, Uttley tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603). Op nationaal niveau merkte de Court of Appeal (England & Wales) (rechter in tweede aanleg in Engeland en Wales) de oplegging van voorwaarden aan als integrerend deel van de straf in zijn geheel en niet slechts als vorm van de uitvoering ervan. Het zou een „fictie” zijn om te beweren dat de straf niet zwaarder was geworden, zodat die rechter constateerde dat artikel 7 EVRM was geschonden. Zie [2003] EWCA Civ 1130, punten 14 en 15, beschikbaar op <http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/1130.html>. Het arrest van de Court of Appeal (England & Wales) is echter vernietigd door de House of Lords ([2004] UKHL 38, beschikbaar op <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040722/uttley-1.htm>). Zie in detail Douglas, H., „Article 7: no punishment without law”, in Simor, J., en Emmerson, B., *Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, Londen, 2024.

74. Toen Del Río Prada haar strafbare feiten beging, beperkte het Spaanse wetboek van strafrecht van 1973 bij oplegging van meerdere straffen de maximale detentieduur tot dertig jaar. Het wetboek van strafrecht bood de gedetineerde het recht op een kwijtschelding van de straf van één dag voor elke twee gewerkte dagen. Later – dat wil zeggen, niet alleen na het plegen van de strafbare feiten maar ook na oplegging van de straffen – paste de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) de zogeheten „Parot-doctrine” toe, die de berekening van strafkwijtscheldingen wijzigde. In plaats van de kwijtschelding toe te passen op de maximale duur van dertig jaar, werd deze toegepast op elke straf afzonderlijk. Het resultaat was dat het voor Del Río Prada feitelijk onmogelijk was om van *enige strafvermindering dan ook* te profiteren. De mogelijkheid van strafvermindering was, met andere woorden, tot nul gereduceerd.

75. In die omstandigheden oordeelde het EHRM, zitting houdende in de Grote kamer⁷⁴, dat de toepassing van de Parot-doctrine op de situatie van Del Río Prada elk nuttig effect ontnam aan de strafkwijtschelding wegens in detentie verrichte werk waarop zij wettelijk recht had op grond van definitieve beslissingen van de op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen bevoegde rechters.⁷⁵ Het EHRM oordeelde vervolgens dat de wijze waarop de bepalingen werden toegepast „verder ging dan louter gevangenisbeleid”⁷⁶ en dat „als gevolg van de ‚Parot-doctrine’ de maximale detentieduur van dertig jaar gevangenisstraf niet langer een opzichzelfstaande straf was die voor een deel kon worden kwijtgescholden wegens in detentie verricht werk, maar in plaats daarvan een dertigjarige straf was geworden waar niet daadwerkelijk enige dergelijke kwijtschelding op zou worden toegepast”⁷⁷.

76. Dit laatste element lijkt me in het kader van de onderhavige zaak cruciaal: in het arrest Del Río Prada was er in de nieuwe juridische situatie geen enkele mogelijkheid meer voor vermindering van de opgelegde straf. Een zodanige buitengewone omstandigheid kwam erop neer dat de omvang van de oorspronkelijk opgelegde straf opnieuw werd gedefinieerd.

77. Mijns inziens bevestigt het arrest Del Río Prada in wezen de eerdere rechtspraak, waarbij het onderscheid tussen de oplegging en de tenuitvoerlegging van een straf gehandhaafd blijft. De feiten van die zaak waren echter van dien aard dat, door elke mogelijkheid van strafvermindering weg te nemen, de omvang van de aanvankelijk opgelegde straf was veranderd.

iii) Rechtspraak van na het arrest Del Río Prada

78. Het EHRM heeft deze uitspraak vervolgens toegepast in een aantal niet-ontvankelijkheidsbeslissingen.

79. In het arrest in de zaak Abedin had de verzoeker aanvankelijk een recht op automatische en onvoorwaardelijke invrijheidstelling nadat hij drie kwart van zijn straf zou hebben uitgezeten. Volgens de nieuwe regeling, die na zijn veroordeling was vastgesteld en in werking was getreden, moest iedere invrijheidstelling worden goedgekeurd door een reclasseringscommissie. Bovendien zou de invrijheidstelling voorwaardelijk blijven tot de hele straf was uitgediend.

⁷⁴ In casu werd de zaak op verzoek van de Spaanse regering overeenkomstig artikel 43 EVRM verwezen naar de Grote kamer, waaruit blijkt dat dit een uitzonderlijke zaak was, die „aanleiding [gaf] tot een ernstige vraag betreffende de interpretatie of toepassing van het [EVRM], dan wel een ernstige kwestie van algemeen belang” (zie artikel 43, lid 2, EVRM).

⁷⁵ Arrest Del Río Prada, § 107.

⁷⁶ Zie arrest Del Río Prada, § 108.

⁷⁷ Zie arrest Del Río Prada, § 109.

80. Met andere woorden, net als in de onderhavige zaak, was een stelsel dat leidde tot automatische invrijheidstelling vervangen door een stelsel waarbij de tussenkomst en goedkeuring van een reclasseringscommissie werd vereist.

81. Het EHRM herinnerde eerst aan zijn eerdere rechtspraak, met name de zaken Uttley en Del Río Prada. Specifiek verwijzend naar de laatste zaak, wees het EHRM erop dat bij de beoordeling van de toepasselijkheid van artikel 7 EVRM op een dergelijke zaak, het doorslaggevende element was of de ingevoerde wijzigingen ertoe hadden geleid dat de straf *zelf* werd gewijzigd of opnieuw werd gedefinieerd werd.⁷⁸ Het zette uiteen dat in het arrest Del Río Prada „[d]e kwestie van artikel 7 [EVRM] aan de orde kwam omdat de autoriteiten niet, zoals voorheen de praktijk was, de door verzoekster verdiende kwijscheldingen toepasten op haar dertigjarige straf maar, overeenkomstig een recente wijziging van de rechtspraak, deze kwijscheldingen toepaste op de afzonderlijke straffen. Het EHRM oordeelde dat het algehele gevolg van de gewijzigde praktijk in Spanje in wezen was dat de aan verzoekster opgelegde straf van dertig jaar minus eventueel verdiende kwijscheldingen was gewijzigd naar of herdefinieerd als een straf van dertig jaar zonder recht op kwijschelding”.⁷⁹

82. Het EHRM oordeelde vervolgens dat deze overwegingen niet golden voor het geval van Abedin, wiens gevangenisstraf van twintig jaar niet was gewijzigd, en dat het op deze straf was dat de bepalingen inzake vervroegde invrijheidstelling werden toegepast.⁸⁰ Het EHRM overwoog vervolgens dat er geen sprake was geweest van een herdefiniëring of wijziging van de aan Abedin opgelegde „straf”.⁸¹ Het EHRM concludeerde daarom dat het geval van Abedin betrekking had op de wijze van tenuitvoerlegging van zijn straf en niet binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 1, EVRM viel.⁸² Het verklaarde het verzoek derhalve niet-ontvankelijk.⁸³

83. In het arrest in de zaak Devriendt was de verzoeker veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Ten tijde van zijn veroordeling zou hij na tien jaar gevangenschap om voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen verzoeken. Die drempel werd vervolgens verhoogd naar vijftien jaar, welke wijziging met terugwerkende kracht werd toegepast op gevallen als het zijne.

84. Het EHRM oordeelde dat de wetswijziging de tenuitvoerlegging van de straf betrof. Net als in het arrest in de zaak Abedin, wees het erop dat de straf in kwestie niet was gewijzigd sinds de dag waarop het strafbare feit was begaan.⁸⁴ Het EHRM merkte vervolgens op dat voorwaardelijke invrijheidstelling naar Belgisch recht een methode van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf was waarbij de veroordeelde zijn straf buiten de gevangenis uitzat, afhankelijk van de naleving van de opgelegde voorwaarden tijdens een gespecificeerde proeftijd. In dat verband merkte het EHRM uitdrukkelijk op dat de zaak in dat opzicht verschild van de situatie in het arrest Del Río Prada, waarin het ging om een vermindering van de uit te zitten straf, en niet slechts om een vermindering of aanpassing van de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan.⁸⁵

⁷⁸ Zie arrest EHRM van 12 november 2019, Abedin tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2019:1112DEC005402616, § 33).

⁷⁹ Ibid., § 35.

⁸⁰ Ibid., § 36.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., § 37: de klacht was inhoudelijk onverenigbaar met het EVRM in de zin van artikel 35, lid 3, onder a), EVRM en diende in overeenstemming met artikel 35, lid 4, EVRM te worden verworpen.

⁸⁴ Zie arrest EHRM van 31 augustus 2021, Devriendt tegen België (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 24).

⁸⁵ Ibid., § 26.

85. Het EHRM maakte vervolgens een onderscheid tussen de situatie van Devriendt en die van Del Río Prada. Het aanvaardde dat de wetswijziging van 2013 weliswaar tot gevolg had dat de tijdsgrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling werd verhoogd, wat de detentie van verzoeker ongetwijfeld zwaarder maakte, maar dat een dergelijke strengere behandeling het, anders dan in de situatie in het arrest Del Río Prada, niet onmogelijk maakte om voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen.⁸⁶

86. Vervolgens bracht het in herinnering dat reeds was geoordeeld dat het feit dat een verhoging van de tijdsgrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling kon leiden tot een zwaardere situatie in detentie, verband hield met de tenuitvoerlegging van de straf en niet met de straf zelf, en dat uit die omstandigheid niet kon worden afgeleid dat de voltrokken straf zwaarder zou zijn dan die tot welke de gedetineerde was veroordeeld.⁸⁷

87. Het EHRM concludeerde vervolgens dat het geval van Devriendt slechts betrekking had op de wijze waarop de straf werd uitgezeten en geen gevolgen had voor de omvang van de straf, die onveranderd was gebleven.⁸⁸ Het verklaarde het verzoek daarom niet-ontvankelijk.⁸⁹

88. Het arrest Del Río Prada is een arrest van de Grote kamer, met het natuurlijke gezag dat is verbonden aan deze meest plechtige formatie van het EHRM. De beslissingen in de zaken Abedin en Devriendt waren beslissingen inzake niet-ontvankelijkheid, genomen door een comité⁹⁰. De verschillen in de formatie doen in de onderhavige context evenwel niet ter zake, aangezien beide samenstellingen het EHRM formeel gelijkelijk vertegenwoordigen. Het kan hoogstens worden gezien als een aanwijzing dat de casus in de zaken Abedin en Devriendt voor het EHRM zo duidelijk lag dat het besloot deze aan een comité toe te vertrouwen.⁹¹

2) Toepassing op de onderhavige zaak

i) Verhoging van de tijdsgrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling

89. De verhoging van de tijdsgrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling lijkt volgens het oordeel van het Hof in het arrest Alchaster op zichzelf niet binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, van het Handvest te vallen.⁹² We kunnen hier terugvallen op het arrest Del Río Prada en de beslissing in de zaak Devriendt, aangezien het EHRM zeer duidelijk is in zijn oordeel dat een verhoging van de tijdsgrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling een onderdeel vormt van de tenuitvoerlegging van een straf en derhalve niet binnen de reikwijdte van artikel 7, lid 1, EVRM valt.

⁸⁶ Ibid., § 28.

⁸⁷ Ibid., § 29.

⁸⁸ Ibid., § 30.

⁸⁹ Ibid., § 34: de klacht werd niet verenigbaar geacht met de inhoud van het EVRM in de zin van artikel 35, lid 3, onder a), EVRM en werd in overeenstemming met artikel 35, lid 4, EVRM verworpen.

⁹⁰ Comités bestaan, onder andere, uit drie rechters; zie artikel 26, lid 1, EVRM en artikel 27 van het Huishoudelijk reglement van het Hof.

⁹¹ Zulke niet-ontvankelijkheidsbeslissingen zijn wel omschreven als „negatieve rechtspraak”, waarvan het belang erin is gelegen dat „het zinloos is om met vergelijkbare klachten naar Straatsburg te stappen, althans in de voorzienbare toekomst”; zie Myjer, E., en Kempees, P., „Thoughts on the positive impact of negative case-law”, in *El Tribunal Europeo de Derechos Humano. Una visión desde dentro. En homenaje al juez Josep Casadevall*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, blz. 343-356, op blz. 352.

⁹² Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 97).

ii) *Invrijheidstelling afhankelijk van een beoordeling door de Parole Commissioners*

90. Het Hof heeft in het arrest Alchaster in wezen geoordeeld dat artikel 49, lid 1, van het Handvest zich zou kunnen uitstrekken tot een situatie waarin de betrokken maatregel de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling in wezen afschaft of waarin die maatregel deel uitmaakt van een reeks maatregelen die ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt.⁹³

91. Van volledige afschaffing van de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling is in de onderhavige zaak geen sprake omdat, zoals het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting heeft bevestigd, de betrokkene in het laatste jaar van de voltrekking van de straf *altijd*, voorwaardelijk, wordt vrijgelaten. Daarom ben ik van mening dat de situatie in de onderhavige zaak niet vergelijkbaar is met die in het arrest Del Río Prada.

92. De vraag of we hier te maken hebben met een *reeks* maatregelen die ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt, is mijns inziens ingewikkelder en daardoor moeilijk te beantwoorden.

93. Zoals de verwijzende rechter heeft geschetst⁹⁴, met verwijzing naar een relevante uitspraak van de Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk⁹⁵, is het gestelde oogmerk van de wijziging om de samenleving te beschermen door een einde te maken aan de automatische vervroegde invrijheidstelling van veroordeelde terroristen en om het moment uit te stellen waarop zij voor invrijheidstelling in aanmerking zouden komen.

94. Ik realiseer mij terdege dat dit het beweerde oogmerk van de wetgever is. Met name het feit dat de betrokken wijziging specifiek op terroristische daders is toegesneden door een specifieke regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling vast te stellen voor gekwalificeerde terroristische misdrijven, kan worden opgevat als een aanwijzing dat het oogmerk in werkelijkheid was om de straf voor die misdrijven te verhogen. Men kan zich tevens afvragen of, in het algemeen, de beslissing om bepaalde categorieën daders de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling te ontnemen, werkelijk betrekking heeft op een technische tenuitvoerleggingskwestie of eigenlijk een herdefiniëring van de straf zelf behelst. Anders gezegd, zoals de Court of Appeal het formuleerde in zijn beslissing in de zaak Uttley (welke beslissing, toegegeven, werd vernietigd door de House of Lords): het is een „fictie” om te beweren dat de straf niet zwaarder is geworden.⁹⁶

95. Ik zie evenwel niet in hoe de bedoeling van de wetgever, als die er al is, in de onderhavige zaak kan afdoen aan het onderliggende beginsel dat de straf als zodanig niet is veranderd. Hieraan dient te worden toegevoegd dat reeds in de zaak Hogben de betrokken maatregel openlijk was gericht tegen bepaalde categorieën strafbare feiten.⁹⁷ De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens leek daar echter geen moeite mee te hebben.⁹⁸

⁹³ Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 97).

⁹⁴ Zie punt 21 van de verwijzingsbeslissing.

⁹⁵ Zie arrest van de Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk van 19 april 2023, Morgan e.a. tegen Ministry of Justice, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, punt 69, beschikbaar op <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056>.

⁹⁶ Zie voetnoot 75 hierboven.

⁹⁷ Namelijk moorden op politie- of gevangenispersoneel, terroristische moorden, seksuele of sadistische kindermoord en vuurwapenmoorden bij een roofoverval; zie beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 3 maart 1986, Hogben tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

⁹⁸ Ibid.

96. Bovendien lijkt de invoering van een beoordeling van het gevaar dat een persoon kan vormen voor de samenleving mij een kwestie van gevangenisbeleid. Duidelijker gezegd is de kernvraag of een individu, na een substantieel deel van een straf in de gevangenis te hebben uitgezeten, op een gegeven moment op een punt is waarop hij de gevangenis kan verlaten. Wanneer de Parole Commissioners tot de conclusie komen dat de gedetineerde *op dat moment* wel een gevaar vormt voor de samenleving en een groter deel van zijn straf in de gevangenis moet doorbrengen, zie ik niet in hoe dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder maakt. De straf als zodanig is niet veranderd; het is aan de veroordeelde om *op dat moment* gepast te handelen en de Parole Commissioners te laten zien dat hij kan worden vrijgelaten. Dit staat mijns inziens volstrekt los van de opgelegde straf. Het is welhaast traditioneel gevangenisbeleid. Het voortduren van de vrijheidsberoving van de betrokkene is hiervan een consequentie.

97. Ik zou in dit verband willen benadrukken dat bovenstaande overwegingen absoluut vooronderstellen dat de jurisdictie van de Parole Commissioners beperkt blijft tot de vraag of de betrokkene op een gegeven moment een gevaar vormt voor de samenleving en dat de beoordeling grondig, volgens een vaststaand protocol, plaatsvindt en naar behoren wordt gedocumenteerd. De Parole Commissioners mogen zichzelf geen verdere beoordelingsvrijheid kunnen toemeten.

98. Indien aan die voorwaarden is voldaan, kunnen de gewijzigde maatregelen mijns inziens geacht worden betrekking te hebben op de tenuitvoerlegging van een straf. Ze brengen geen verandering aan in de intrinsieke aard van de aanvankelijk opgelegde straf en vallen derhalve, op grond van de hierboven geanalyseerde rechtspraak van het EHRM, buiten de werkingssfeer van artikel 7, lid 1, EVRM.

99. Dan resteert nog de vraag of artikel 49, lid 1, van het Handvest in een situatie als de onderhavige een uitgebreidere bescherming biedt of zou moeten bieden dan artikel 7, lid 1, EVRM.

iii) Artikel 52, lid 3, van het Handvest

100. Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest zijn de inhoud en reikwijdte van rechten in het Handvest die overeenkomen met door het EVRM gewaarborgde rechten dezelfde als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. Benadrukt dient te worden dat artikel 52, lid 3, van het Handvest een garantie bevat, en niet slechts een mogelijkheid voor de Europese Unie om ervoor te zorgen dat de betekenis en reikwijdte van de ermee corresponderende rechten uit hoofde van het EVRM niet ondermijnd worden.⁹⁹ Tegelijkertijd specificeert deze bepaling dat dit niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

101. Ik zie evenwel geen reden om aan te nemen dat dit het geval zou moeten zijn. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat artikel 49 van het Handvest op zijn minst dezelfde garanties bevat als die welke zijn opgenomen in artikel 7 EVRM, waarmee krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden als minimumbeschermingsniveau.¹⁰⁰ Deze vaststelling is op zichzelf echter slechts een bevestiging van de formulering van artikel 52, lid 3, van het Handvest¹⁰¹.

⁹⁹ Zie Callewaert, J., „L’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme: une réponse logique à l’optionnalité de la Convention européenne des droits de l’homme en droit de l’Union européenne”, in *Revue trimestrielle des Droits de l’Homme*, deel 36, nr. 141, 2025, blz. 9-29, op blz. 12.

¹⁰⁰ Zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰¹ Artikel 52, lid 3, van het Handvest verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt dan het EVRM.

102. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is er geen waarneembare gemeenschappelijke constitutionele traditie van de lidstaten op grond waarvan de reikwijdte van artikel 49, lid 1, van het Handvest ruimer zou zijn of zou moeten zijn dan die van artikel 7, lid 1, EVRM.

103. Evenmin zie ik aan de rechtsorde van de Unie specifieke aspecten die een verdergaande bescherming rechtvaardigen. Er zouden rechtsgebieden kunnen zijn ten aanzien waarvan de Europese Unie goede redenen heeft om verdergaande bescherming te bieden dan het overeenkomstige in het EVRM opgenomen recht. Dat is hier echter niet het geval. We moeten de intrinsieke en natuurlijke spanning in gedachten houden die bestaat tussen, enerzijds, de mogelijkheid om artikel 49 van het Handvest in te roepen en, anderzijds, het hoge niveau van het vertrouwen (zij het geen wederzijds vertrouwen)¹⁰² dat tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk blijft bestaan met betrekking tot de eerbiediging van fundamentele rechten.¹⁰³ In een dergelijke situatie kan het voorzichtige evenwicht tussen deze twee beginselen het best worden bereikt door een niveau van grondrechtenbescherming dat overeenkomt met dat van het EVRM. Hier ben ik het wederom eens met de uitspraak van wijlen Lord Bingham dat „de betekenis van het [EVRM] in alle [staten] die daarbij partij zijn gelijk zou moeten zijn. Het is de plicht van de nationale rechters om de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof in Straatsburg door de jaren heen bij te houden: niet meer, maar zeker niet minder.”¹⁰⁴ Hetzelfde moet gelden voor het Hof in de onderhavige zaak.

3) Slotopmerkingen

104. Ik zou deze conclusie willen afsluiten met twee laatste opmerkingen, in de geest waarvan de verwijzende rechter zijn beoordeling moet verrichten.

105. Ten eerste is de onderhavige zaak beperkt tot de waarborgen die zijn vervat in artikel 7, lid 1, EVRM en artikel 49 van het Handvest. Zoals in deze conclusie is aangetoond, kunnen maatregelen betreffende de tenuitvoerlegging van een straf in beginsel niet worden getoetst aan artikel 7, lid 1, EVRM. Niettemin dienen we niet uit het oog te verliezen dat gedetineerden een scala aan andere fundamentele rechten blijven genieten, zoals het recht om hun stem uit te brengen krachtens artikel 3 van het (eerste) protocol bij het EVRM, of bepaalde rechten die zijn vervat in de garantie van de eerbiediging van hun privé-, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie krachtens artikel 8 EVRM¹⁰⁵, om maar twee voorbeelden te noemen.

106. Ten tweede en ten slotte wil ik nogmaals benadrukken dat het aan de verwijzende rechter is om de voorgestelde uitlegging toe te passen op de bij hem aanhangige zaak en daarbij naar beste kunnen dient te onderzoeken of de betrokken maatregelen, die door het Verenigd Koninkrijk als „gevangenisbeleid” zijn aangemerkt, werkelijk deel uitmaken van beleid dat slechts ziet op de tenuitvoerlegging van een straf.

¹⁰² Naar ik heb begrepen roept het Hof het beginsel van *wederzijds* vertrouwen alleen in wanneer het de betrekkingen tussen de lidstaten betreft; zie arrest van 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Mijns inziens ligt het vertrouwen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk echter op een aanzienlijk hoger niveau dan dat tussen de Europese Unie en de meeste andere derde landen.

¹⁰³ Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559).

¹⁰⁴ Zie zijn uitspraak in Regina tegen Special Adjudicator (Respondent) ex parte Ullah (FC) (Appellant), [2004] UKHL 26, punt 20, beschikbaar op <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040617/ullah-1.htm>.

¹⁰⁵ Zie hierover in detail, Padfield, N., „Article 8 and the rehabilitation of offenders: a view from Cambridge, England”, in Casadevall, J., en Raimondi, G., e.a., *Liber amicorum Dean Spielmann*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2015, blz. 457-464.

VI. Conclusie

107. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de door de Supreme Court gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„De tweede zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat

het begrip ‚zwaardere straf’ in de zin van die bepaling in beginsel niet ziet op een situatie waarin de wettelijke bepalingen inzake een regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling aldus zijn gewijzigd dat een automatisch recht op voorwaardelijke invrijheidstelling na de eerste helft van een opgelegde straf te hebben uitgezeten, is vervangen door een recht op invrijheidstelling na ten minste twee derde van een opgelegde straf te hebben uitgezeten, waarbij deze invrijheidstelling afhankelijk is van een beoordeling door de Parole Commissioners.”