



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. TANCHEV
van 28 juni 2018¹

Zaak C-216/18 PPU

**Minister for Justice and Equality
tegen
LM
(Gebreken in het gerechtelijk apparaat)**

[verzoek van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Europees aanhoudingsbevel – Gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Recht op een eerlijk proces – Rechtsstaat – Artikel 7 VEU – Met redenen omkleed voorstel van de Commissie aan de Raad tot constatering van een duidelijk gevaar voor ernstige schending door de Republiek Polen van een in artikel 2 VEU bedoelde waarde”

Inhoud

I. Inleiding	2
II. Toepasselijke bepalingen	5
A. Unierecht	5
1. Handvest	5
2. Verdrag betreffende de Europese Unie	5
3. Kaderbesluit	6
B. Iers recht	6
III. Feiten en hoofdgeding	7
IV. Analyse	9
A. Ontvankelijkheid	9

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

B. Ten gronde	10
1. Opmerkingen vooraf	10
2. Eerste prejudiciële vraag	12
a) Moet een reëel gevaar van schending van niet artikel 4, maar artikel 47, tweede alinea, van het Handvest tot uitstel van de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel leiden?	13
b) Moet iedere schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, ongeacht de ernst ervan, tot uitstel van de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel leiden?	16
1) Inleiding	16
2) Vereiste van flagrante rechtsweigerig	16
3) Karakterisering van flagrante rechtsweigerig in het licht van de onafhankelijkheid van de gerechten	19
c) Moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststellen dat de betrokken persoon het gevaar loopt te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigerig?	21
1) Inleiding en opmerkingen van belanghebbenden	21
2) Vereiste van een individueel onderzoek	22
3) Hoe moet worden aangetoond dat de betrokken persoon in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigerig loopt?	24
3. Tweede prejudiciële vraag	26
V. Conclusie	28

I. Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing heeft betrekking op de ontwikkeling en de hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat², die voor de Europese Commissie aanleiding waren om op 20 december 2017 een met redenen omkleed voorstel vast te stellen waarin zij de Raad van de Europese Unie verzoekt om op grond van artikel 7, lid 1, VEU te constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor ernstige schending, door de Republiek Polen, van een in artikel 2 VEU bedoelde gemeenschappelijke waarde van de lidstaten, namelijk de rechtsstaat (hierna: „met redenen omkleed voorstel van de Commissie”).³

2 Het betreft hier met name de benoeming van de leden van het constitutionele hof en het niet publiceren van bepaalde beslissingen ervan. Voorts gaat het om de nieuwe pensioenregelingen voor de rechters van het hooggerechtshof en de gewone rechtbanken, de nieuwe buitengewone beroepsprocedure bij het hooggerechtshof, het ontslaan en benoemen van de presidenten van de gewone rechtbanken, en de beëindiging van het mandaat en de procedure voor de benoeming van de rechters die lid zijn van de nationale raad voor justitie.

3 Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017) 835 final van 20 december 2017.

2. Indien de procedure van artikel 7 VEU volledig wordt doorlopen, dat wil zeggen dat zij uitmondt in de constatering door de Europese Raad van „ernstige en voortdurende schending” door een lidstaat van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, kunnen bepaalde rechten die deze lidstaat aan de Verdragen ontleent, worden geschorst. Een dergelijke procedure is nooit eerder in gang gezet, laat staan volledig doorlopen. Het met redenen omklede voorstel van de Commissie is de eerste poging hiertoe, en tot op heden heeft de Raad het in dit voorstel gevraagde besluit nog niet genomen.
3. Tegen de verweerder in de onderhavige zaak, LM, zijn door Poolse rechterlijke instanties drie Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd op grond van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten⁴, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009⁵ (hierna: „kaderbesluit”). LM stelt dat hij vanwege de hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat, als uiteengezet in het met redenen omklede voorstel van de Commissie, een reëel gevaar loopt in deze lidstaat geen eerlijk proces te krijgen en dit gevaar in de weg staat aan zijn overlevering door de verwijzende rechter aan de Poolse rechterlijke autoriteiten.
4. Niettemin hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.⁶ De uitvoerende rechterlijke autoriteit mag de tenuitvoerlegging van een dergelijk bevel slechts weigeren op de – limitatief opgesomde – gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 3 van het kaderbesluit, of op de gronden tot facultatieve weigering als bedoeld in artikel 4 en 4 bis van dit besluit.⁷
5. Het Hof heeft in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 98), evenwel geoordeeld dat wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststelt dat er voor de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd een reëel gevaar bestaat van een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de tenuitvoerlegging van dat bevel moet worden uitgesteld. Het Hof baseert dit oordeel ten eerste op advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 191), waarin het Hof heeft erkend dat de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen in „uitzonderlijke omstandigheden” kunnen worden beperkt, en ten tweede op artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit, op grond waarvan dit besluit niet tot gevolg heeft dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten, zoals deze met name zijn neergelegd in het Handvest, wordt gewijzigd.⁸
6. In het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru heeft het Hof niettemin beperkingen gesteld aan de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel uit te stellen, door van de uitvoerende rechterlijke autoriteit te verlangen dat zij een toets in twee stappen uitvoert.
7. Ten eerste moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststellen dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar bestaat van een onmenselijke of vernederende behandeling vanwege „gebreken die hetzij structureel of fundamenteel zijn, hetzij bepaalde groepen van personen raken, hetzij bepaalde detentiecentra betreffen”.⁹ Teneinde het bestaan van dergelijke gebreken vast te stellen, dient de rechterlijke autoriteit zich te baseren op „objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over de detentieomstandigheden die heersen in de uitvaardigende lidstaat”. Deze

4 PB 2002, L 190, blz. 1.

5 PB 2009, L 81, blz. 24.

6 Zie overweging 6 en artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit.

7 Arresten van 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 36), en 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 80).

8 Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 82-88).

9 In de zaak Aranyosi en Căldăraru was de onmenselijke of vernederende behandeling het gevolg van de detentieomstandigheden in Hongarije en Roemenië.

gegevens kunnen met name blijken „uit internationale rechterlijke beslissingen, zoals de arresten van het [Europees Hof voor de Rechten van de Mens], uit rechterlijke beslissingen van de uitvaardigende lidstaat, alsook uit besluiten, rapporten en andere documenten die zijn opgesteld door de organen van de Raad van Europa of die tot het systeem van de Verenigde Naties behoren”.¹⁰

8. Ten tweede dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat *de persoon tegen wie het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd*, zal worden blootgesteld aan het gevaar dat op basis van de in het vorige punt beschreven gegevens is vastgesteld. „Het enkele bestaan van [...] gebreken die hetzij structureel of fundamenteel zijn, hetzij bepaalde groepen van personen raken, hetzij bepaalde detentiecentra betreffen, [...] impliceert immers niet noodzakelijkerwijs dat, *in een concreet geval*, de betrokkene bij overlevering [...] onmenselijk of vernederend zal worden behandeld”.¹¹ De uitvoerende rechterlijke autoriteit dient dus, op grond van artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit, de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om aanvullende gegevens te verzoeken over de detentieomstandigheden van de betrokken persoon. Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit op basis van deze gegevens van oordeel is dat de betrokken persoon geen reëel gevaar loopt te worden blootgesteld aan een onmenselijke of vernederende behandeling, moet zij het Europese aanhoudingsbevel ten uitvoer leggen. Indien zij op basis van deze gegevens daarentegen vaststelt dat de betrokken persoon een dergelijk gevaar loopt, moet zij de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel uitstellen.

9. In de onderhavige zaak stelt de gezochte persoon niet dat hij in de uitvaardigende lidstaat zal worden blootgesteld aan schending van het verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen – het grondrecht dat in het bovengenoemde arrest Aranyosi en Căldăraru aan de orde is –, maar, zoals reeds opgemerkt, aan schending van het grondrecht op een eerlijk proces. Het Hof wordt met name gevraagd of in een dergelijke situatie de tweede stap in de toets als omschreven in het arrest Aranyosi en Căldăraru van toepassing is. Met andere woorden wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de uitvoerende rechterlijke autoriteit, opdat zij verplicht is de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen, ofwel dient na te gaan, ten eerste, of er gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat bestaan die een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces vormen en, ten tweede, of de betrokken persoon aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld, ofwel kan volstaan met de vaststelling dat er gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat bestaan, zonder dat zij dient na te gaan of de betrokken persoon hieraan wordt blootgesteld.

10. De vraag is van belang, aangezien de verwijzende rechter op basis van het met redenen omklede voorstel van de Commissie en twee adviezen¹² van de Europese Commissie voor democratie middels het recht (hierna: „Commissie van Venetië”) te kennen geeft dat hij van oordeel is dat dergelijke gebreken bestaan.

¹⁰ Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 89).

¹¹ Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 93) (cursivering van mij).

¹² Advies nr. 904/2017 van de Commissie van Venetië van 11 december 2017 over de ontwerpwet tot wijziging van de wet inzake de nationale raad voor justitie, over de ontwerpwet tot wijziging van de wet inzake het hooggerechtshof, zoals voorgesteld door de president van Polen, en over de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken; en advies nr. 892/2017 van de Commissie van Venetië van 11 december 2017 over de wet inzake het openbaar ministerie, zoals gewijzigd (hierna: „adviezen van de Commissie van Venetië”). Deze documenten kunnen worden geraadpleegd op de volgende website van de Commissie van Venetië: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. *Handvest*

11. Artikel 47 van het Handvest, met het opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, luidt als volgt:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

2. *Verdrag betreffende de Europese Unie*

12. Artikel 2 VEU bepaalt:

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die wordt gekenmerkt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

13. Artikel 7 VEU luidt als volgt:

„1. Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie kan de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.

De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.

2. De Europese Raad kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van één derde van de lidstaten of van de Europese Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement, een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat constateren, na de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

De verplichtingen van de lidstaat in kwestie uit hoofde van de Verdragen blijven in ieder geval verbindend voor die lidstaat.

4. De Raad kan naderhand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om krachtens lid 3 genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken in verband met wijzigingen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

5. De stemprocedures die in het kader van dit artikel gelden voor het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad worden vastgesteld in artikel 354 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”

3. Kaderbesluit

14. Overweging 10 van het kaderbesluit is als volgt geformuleerd:

„De regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel berust op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten. De toepassing ervan kan slechts worden opgeschort in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginselen, welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, en volgens de procedure van artikel 7, lid 2, van dat Verdrag.”

15. In artikel 1 van het kaderbesluit, „Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel”, is het volgende bepaald:

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

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

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

B. Iers recht

16. Section 37, lid 1, van de wet van 2003 inzake het Europees aanhoudingsbevel¹³, waarbij het kaderbesluit is omgezet, luidt als volgt:

„Een persoon wordt niet op grond van deze wet overgeleverd wanneer:

- a) zijn of haar overlevering onverenigbaar is met de verplichtingen die de Staat heeft op grond van
 - i) het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden], of

¹³ European Arrest Warrant Act 2003.

- ii) de protocollen bij [het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden];
- b) zijn of haar overlevering een inbreuk inhoudt op de grondwet [...]

III. Feiten en hoofdgeding

17. De Republiek Polen heeft drie Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd tegen haar onderdaan LM.

18. Het eerste Europese aanhoudingsbevel is op 4 juni 2012¹⁴ uitgevaardigd door de Sąd Okręgowy w Poznaniu (rechter in eerste/tweede aanleg Poznań, Polen) ter fine van de vervolging van LM voor het plegen van twee strafbare feiten, die waren gekwalificeerd als „illegale productie, verwerking en smokkel van of handel in verdovende middelen, drugsprecursoren, surrogaten of psychotrope stoffen” respectievelijk „deelname aan een criminele organisatie gericht op het plegen van strafbare feiten”. Volgens dit aanhoudingsbevel zou LM tussen 2002 en het voorjaar van 2006 in Poznań en Włocławek hebben deelgenomen aan een criminele organisatie die met name was gericht op de illegale handel in grote hoeveelheden verdovende middelen. In diezelfde periode zou hij ten minste 50 kg amfetaminen met een waarde van ten minste 225 000 Poolse zlotys (PLN), 200 000 ecstasypillen met een waarde van ten minste 290 000 PLN en ten minste 3,5 kg marihuana met een waarde van ten minste 47 950 PLN hebben verkocht.

19. Het tweede Europese aanhoudingsbevel is op 1 februari 2012¹⁵ uitgevaardigd door de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste/tweede aanleg Warschau, Polen) ter fine van de vervolging van LM voor het plegen van twee strafbare feiten, die beide waren gekwalificeerd als „illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen”. Volgens dit aanhoudingsbevel zou LM in de zomer van 2007 ten minste 6 kg marihuana en vervolgens ten minste 5 kg marihuana in Nederland hebben geleverd. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit schrijft in een brief dat de marihuana die LM aan de andere leden van zijn criminele organisatie heeft geleverd, vervolgens aan hem is verkocht om deze door te verkopen in Polen.

20. Het derde Europese aanhoudingsbevel is op 26 september 2013¹⁶ uitgevaardigd door de Sąd Okręgowy w Włocławku (rechter in eerste/tweede aanleg Włocławek, Polen) ter fine van de vervolging van LM voor het plegen van een strafbaar feit, dat was gekwalificeerd als „illegale productie, verwerking en smokkel van of handel in verdovende middelen, drugsprecursoren, surrogaten of psychotrope stoffen”. Volgens dit aanhoudingsbevel zou LM tussen juli 2006 en november 2007 in Włocławek hebben deelgenomen aan de illegale handel in ten minste 30 kg amfetaminen met een waarde van ten minste 150 000 PLN, 55 000 ecstasypillen met een waarde van ten minste 81 000 PLN en ten minste 7,5 kg marihuana met een waarde van ten minste 105 250 PLN.

21. LM is op 5 mei 2017 aangehouden in Ierland. Hij heeft niet ingestemd met zijn overlevering aan de Poolse autoriteiten, omdat hij in Polen, met name vanwege de recente wettelijke hervormingen van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie aldaar, een reëel gevaar loopt te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigering, in strijd met artikel 6 van het op 4 november 1950 in Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

¹⁴ In de procedure 2013/295 EXT.

¹⁵ In de procedure 2014/8 EXT.

¹⁶ In de procedure 2017/291 EXT.

22. Na vertragingen, die volgens de verwijzende rechter te wijten waren aan problemen met de rechtsbijstand, een verandering van advocaat en verdagingsverzoeken teneinde nieuw bewijsmateriaal te kunnen overleggen en nieuwe informatie over de Poolse wetwijzigingen te kunnen verstrekken, heeft de High Court op 1 en 2 februari 2018 een terechtzitting gehouden. Bij vonnis van 12 maart 2018 heeft de High Court geoordeeld dat aan het Hof vragen moesten worden gesteld over de uitlegging van het kaderbesluit en heeft zij de partijen in het hoofdgeding verzocht om opmerkingen in te dienen over de vragen die zij wilde stellen.

23. Op basis van het met redenen omklede voorstel van de Commissie en de adviezen van de Commissie van Venetië heeft de High Court op 23 maart 2018 geoordeeld dat het geheel aan wettelijke hervormingen dat de Republiek Polen in de afgelopen twee jaar heeft doorgevoerd een gevaar vormt voor de rechtsstaat, een van de in artikel 2 VEU beoogde gemeenschappelijke waarden. De High Court heeft op basis hiervan vastgesteld dat er een reëel gevaar bestaat dat de verweerder in het hoofdgeding geen eerlijk proces zal krijgen in Polen, omdat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de grondwettelijkheid in dat land niet langer worden gewaarborgd.

24. De High Court vraagt zich af of de tweede stap in de toets die het Hof heeft omschreven in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), van toepassing is indien in de uitvaardigende lidstaat gebreken in het gerechtelijk apparaat bestaan, die van dien aard zijn dat daardoor de rechtsstaat wordt geschonden. Volgens de High Court is deze tweede stap niet van toepassing, aangezien het in een dergelijk geval onrealistisch zou zijn om van de betrokken persoon te verlangen dat hij aantoonst dat de gebreken gevolgen hebben voor de procedure waarin hij partij is.

25. Voorts is de High Court van oordeel dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, vanwege de systemische aard van de betreffende gebreken, geen enkele individuele waarborg kan geven waarmee het gevaar dat de betrokken persoon loopt, kan worden uitgesloten. Het zou onrealistisch zijn om van de procureur en de leden van de rechtsprekende formatie, waaronder de rechters in tweede aanleg, te verlangen dat zij waarborgen geven voor individuele personen of ten aanzien van de eerbiediging van de beslissingen van het constitutionele hof inzake de ongrondwettelijkverklaring van een bepaling met mogelijke gevolgen voor de betrokken procedure.

26. In deze omstandigheden heeft de High Court (rechter in eerste aanleg) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Niettegenstaande de conclusies waartoe het Hof is gekomen in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198): dient, wanneer er volgens een nationale rechter overtuigend bewijs is dat de omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat onverenigbaar zijn met het grondrecht op een eerlijk proces omdat het justitiële apparaat zelf in de uitvaardigende lidstaat niet langer volgens de beginselen van de rechtsstaat functioneert, de uitvoerende rechterlijke autoriteit dan nog concreet en nauwkeurig na te gaan in hoeverre de betrokken persoon het gevaar loopt geen eerlijk proces te krijgen, in de wetenschap dat dat proces zal plaatsvinden binnen een systeem dat niet langer op de beginselen van de rechtsstaat is gebaseerd?
- 2) Wanneer in het kader van de te verrichten toets concreet dient te worden nagegaan of de persoon van wie om overlevering wordt verzocht een reëel gevaar op flagrante rechtsweigering loopt en de nationale rechter tot de slotsom is gekomen dat sprake is van een systemische schending van de rechtsstaat, dient die rechter, als uitvoerende rechterlijke autoriteit, zich dan tot de uitvaardigende rechterlijke autoriteit te wenden om alle aanvullende gegevens te verkrijgen die hij nodig heeft om het risico op een oneerlijk proces te kunnen uitsluiten en, indien dat het geval is, welke waarborgen op een eerlijk proces zijn dan vereist?”

27. Op 12 april 2018 heeft het Hof beslist de prejudiciële verwijzing volgens de spoedprocedure te behandelen, overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

28. Voorts heeft het Hof de Republiek Polen op grond van artikel 109, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering gevraagd schriftelijke opmerkingen in te dienen die voor de onderhavige zaak relevant zijn.

29. De verzoeker, de verweerder in het hoofdgeding, de Commissie en, op grond van artikel 109, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, de Republiek Polen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend over de prejudiciële vragen. Deze belanghebbenden, alsook het Koninkrijk Spanje, Hongarije en het Koninkrijk der Nederlanden, zijn ter terechtzitting van 1 juni 2018 gehoord.

IV. Analyse

A. Ontvankelijkheid

30. Volgens de Poolse regering is het probleem hypothetisch, aangezien er geen enkele reden is om de tenuitvoerlegging van de betrokken Europese aanhoudingsbevelen uit hoofde van het recht op een eerlijk proces te weigeren. Hoewel de Poolse regering niet uitdrukkelijk stelt dat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk is, concludeert zij niettemin dat het Hof de vragen van de verwijzende rechter niet zou moeten beantwoorden. De Hongaarse regering stelt wel dat de prejudiciële verwijzing vanwege de hypothetische aard van het probleem niet-ontvankelijk is.

31. Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen inzake de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹⁷

32. Blijkens zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU kan slechts een prejudiciële procedure worden ingeleid indien voor de nationale rechter een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest. De rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing is immers niet gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een bestaand geschil.¹⁸

33. In casu wordt aan het Hof de vraag gesteld of de uitvoerende rechterlijke autoriteit, opdat zij verplicht is de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen, kan volstaan met de vaststelling dat vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces bestaat, of daarenboven dient na te gaan of de gezochte persoon aan een dergelijk gevaar zal worden blootgesteld. Voorts wordt aan het Hof gevraagd welke gegevens en waarborgen de uitvoerende rechterlijke autoriteit in voorkomend geval dient op te vragen bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om dit gevaar uit te sluiten. Tegen LM zijn drie Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd door Poolse rechterlijke instanties en volgens

17 Arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 20).

18 Arresten van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 38), en 27 februari 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punten 28 en 29).

de verwijzende rechter zijn de gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat van dien aard dat zij de rechtsstaat ondermijnen. Bijgevolg is de overlevering van LM aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit afhankelijk van het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen. De vragen kunnen dus niet als hypothetisch worden beschouwd.

34. Ik ben dan ook van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk moet worden verklaard.

B. Ten gronde

1. Opmerkingen vooraf

35. Ik benadruk dat het niet aan het Hof staat om zich over het bestaan van een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces vanwege gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat uit te spreken, dat wil zeggen over de eerste stap in de toets als omschreven in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). Het staat aan de *uitvoerende rechterlijke autoriteit* om zich over het bestaan van een dergelijk gevaar uit te spreken. Uit punt 88 van dit arrest blijkt immers dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht is om te beoordelen of dit gevaar bestaat, wanneer zij bewijzen heeft dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat.

36. Uitsluitend in het kader van een beroep wegens niet-nakoming¹⁹ zou het de taak van het Hof zijn om na te gaan of de Poolse wetgeving verenigbaar is met het Unierecht, en met name met de bepalingen van het Handvest. In een dergelijk beroep zou het Hof evenwel de *schending*, in voorkomend geval, van een regel van Unierecht vaststellen en niet het *gevaar* van schending van een dergelijke regel.

37. Voorts preciseer ik dat niet kan worden gesteld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit de in punt 35 van deze conclusie beschreven toets niet mag uitvoeren zolang de Raad nog geen besluit heeft genomen waarin op grond van artikel 7, lid 1, VEU wordt geconstateerd dat er een duidelijk gevaar voor ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat bestaat.

38. Ten eerste heeft de beoordeling die de Raad in voorkomend geval op grond van artikel 7, lid 1, VEU zal verrichten, immers niet hetzelfde voorwerp als de beoordeling die de uitvoerende rechterlijke autoriteit uitvoert in het kader van de eerste stap in de toets als omschreven in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). Op grond van artikel 7, lid 1, VEU gaat de Raad na of er een duidelijk gevaar voor ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden bestaat, te weten de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de mensenrechten. In het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru had de toets door de uitvoerende rechterlijke autoriteit daarentegen betrekking op het bestaan van een reëel gevaar van schending van een grondrecht, namelijk het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, en niet van een waarde die de lidstaten gemeen hebben.

¹⁹ Zoals het beroep in de zaak C-192/18, Commissie/Polen, dat bij het Hof aanhangig is gemaakt.

39. In de onderhavige zaak wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of hij, opdat hij de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel moet uitstellen, kan volstaan met de vaststelling dat „de huidige situatie in de uitvaardigende lidstaat onverenigbaar is *met het grondrecht op een eerlijk proces* omdat het gerechtelijk apparaat zelf [van deze lidstaat] niet langer volgens het beginsel van de rechtsstaat functioneert”.²⁰ De vraag aan het Hof heeft dus betrekking op de gevolgen van de schending van het recht op een eerlijk proces en niet op de gevolgen van de schending van de rechtstaat.

40. De punten van zorg die voor de Commissie aanleiding waren om haar met redenen omklede voorstel vast te stellen, hebben weliswaar betrekking op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten, en dus op het recht op een eerlijk proces²¹, maar dit neemt niet weg dat, ook als de uitvaardigende lidstaat de rechtsstaat niet schendt, in deze lidstaat een gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces kan bestaan. Het lijdt mijns inziens dan ook geen twijfel dat de in punt 38 hierboven beschreven beoordeling door de Raad, respectievelijk de beoordeling door de uitvoerende rechterlijke autoriteit niet hetzelfde voorwerp hebben.

41. Ten tweede heeft de constatering door de Raad van een duidelijk gevaar voor ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden niet dezelfde gevolgen als de vaststelling door de uitvoerende rechterlijke autoriteit van een reëel gevaar van schending van een grondrecht.

42. De constatering door de Raad van een duidelijk gevaar voor ernstige schending, door een lidstaat, van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden heeft immers als enige gevolg dat de Europese Raad krachtens artikel 7, lid 2, VEU in voorkomend geval ernstige en voortdurende schending van deze waarden constateert. Het is dus op basis van een constatering van *schending* en niet van een louter gevaar voor schending dat de Raad krachtens artikel 7, lid 3, VEU bepaalde rechten kan schorsen die de desbetreffende lidstaat aan het VEU en het VWEU ontleent. De Raad kan in het bijzonder de toepassing van *het kaderbesluit* op deze lidstaat opschorten, zoals verwoord in overweging 10 van dit besluit.

43. De vaststelling van een louter reëel *gevaar* van schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen, daarentegen, verplicht de uitvoerende rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen. Als gevolg van deze vaststelling kan echter uitsluitend de tenuitvoerlegging *van het betrokken Europese aanhoudingsbevel*²² worden uitgesteld.

44. Ik deel dan ook het door de Nederlandse regering ter terechtzitting aangevoerde standpunt dat de in artikel 7 VEU neergelegde procedure een geheel andere functie heeft dan de toets die door de uitvoerende rechterlijke autoriteit wordt uitgevoerd op grond van het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). Op grond van de procedure van artikel 7 VEU kan de Unie optreden wanneer sprake is van ernstige en voortdurende schending, door een lidstaat, van de waarden waarop de Unie berust. Met de in het genoemde arrest vastgestelde toets kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit bescherming bieden aan de grondrechten van de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd.

45. Ten derde merk ik op dat artikel 7, lid 1, VEU niet voorziet in een termijn waarbinnen de Raad op een aan hem voorgelegd met redenen omkleed voorstel een besluit moet nemen betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden. Evenmin is in dit artikel bepaald dat de Raad, na te hebben geconstateerd dat een dergelijk gevaar niet bestaat, een besluit in die zin moet vaststellen. Indien bijgevolg zou worden geoordeeld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit niet kan beoordelen of er in de uitvaardigende lidstaat een reëel

²⁰ Cursivering van mij.

²¹ Zie punten 171-186 van de toelichting bij het met redenen omklede voorstel van de Commissie.

²² Zie dienaangaande punt 106 van de onderhavige conclusie.

gevaar van schending van een grondrecht bestaat, zolang de Raad nog geen besluit op grond van artikel 7, lid 1, VEU heeft vastgesteld, zou dat erop neerkomen dat het deze autoriteit voor *minstens onbepaalde tijd* wordt verboden de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen. Ik wijs erop dat in casu het met redenen omklede voorstel van de Commissie is vastgesteld op 20 december 2017 en dat de Raad tot op heden nog geen besluit op grond van artikel 7, lid 1, VEU heeft vastgesteld.²³

2. Eerste prejudiciële vraag

46. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de tweede stap in de toets als omschreven in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), van toepassing is wanneer de uitvaardigende lidstaat „het grondrecht op een eerlijk proces” schendt. Hoewel uit de vraag zelf niet de rechtsgrondslag van het recht op een eerlijk proces blijkt, verwijzen de gronden van de prejudiciële verwijzing naar artikel 6 EVRM.

47. Dienaangaande merk ik op dat, hoewel de door het EVRM erkende grondrechten – zoals artikel 6, lid 3, VEU bevestigt – als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie en hoewel artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, dit laatste, zolang de Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument is.²⁴

48. Uit de toelichtingen bij het Handvest²⁵ blijkt echter dat artikel 47, tweede alinea, van deze tekst correspondeert met artikel 6, lid 1, EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is geregeld.

49. Bijgevolg dient uitsluitend te worden verwezen naar artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.²⁶

50. De verwijzende rechter vraagt het Hof dus of de uitvoerende rechterlijke autoriteit, opdat zij verplicht is de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen, kan volstaan met de vaststelling dat, vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat, een reëel gevaar²⁷ van schending van het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces bestaat, of daarenboven dient na te gaan of de persoon op wie dit bevel betrekking heeft, aan dit gevaar zal worden blootgesteld.

23 Voor alle duidelijkheid merk ik op dat de politieke context van de onderhavige prejudiciële verwijzing op het eerste gezicht zou kunnen suggereren dat het Hof zich niet over deze verwijzing kan buigen. Zo mag een rechter zich volgens de Amerikaanse doctrine van de „political questions”, bijvoorbeeld, doorgaans niet bezighouden met vraagstukken die zijns inziens aan de beoordeling van de uitvoerende of wetgevende macht moeten worden overgelaten. Het Hof aanvaardt dergelijke beperkingen van zijn controle echter niet. Bovendien kunnen de in casu aan het Hof gestelde vragen niet als „politiek” worden beschouwd. Zoals gezegd, verschilt de beoordeling in het kader van de eerste stap in de toets als omschreven in het bovengenoemde arrest Aranyosi en Căldăraru immers van de constatering door de Raad in het kader van artikel 7, lid 1, VEU.

24 Arresten van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 45), en 6 oktober 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punt 21).

25 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17). Ik preciseer dat artikel 47, eerste alinea, van het Handvest volgens deze toelichtingen correspondeert met artikel 13 EVRM, dat als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” draagt. De derde alinea van artikel 47 van het Handvest is de tegenhanger van een lijn in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

26 Arresten van 8 december 2011, Chalkor/Commissie (C-386/10 P, EU:C:2011:815, punt 51), en 6 november 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punten 46 en 47).

27 Ik preciseer dat het Hof in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), namelijk heeft geoordeeld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht is om de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel uit te stellen wanneer zij in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van een onmenselijke of vernederende behandeling vaststelt (en vaststelt dat de betrokken persoon aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld) en niet *schending* van het verbod op een dergelijke behandeling. Zie in dit verband punt 43 van deze conclusie.

51. Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden, moet allereerst worden nagegaan of in plaats van een reëel gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest, als aan de orde in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), een reëel gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van diezelfde tekst tot uitstel van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel kan leiden. Aangezien dit naar mijn mening het geval is, zal ik vervolgens onderzoeken of iedere schending van het recht op een eerlijk proces of alleen een bijzonder ernstige schending, zoals flagrante rechtsweigering, ertoe kan leiden dat de tenuitvoerlegging van een dergelijk bevel wordt uitgesteld. Tot slot zal ik mij buigen over de toepasselijkheid van de tweede stap in de toets als omschreven in het arrest Aranyosi en Căldăraru op het geval waarin een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat (aangezien een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering mijns inziens het relevante criterium is). Ik merk nu al op dat deze tweede stap mijns inziens op een dergelijk geval van toepassing is.

a) Moet een reëel gevaar van schending van niet artikel 4, maar artikel 47, tweede alinea, van het Handvest tot uitstel van de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel leiden?

52. De Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijkheid, Ierland; hierna: „minister”), de Nederlandse regering, de Poolse regering²⁸ en de Commissie zijn van mening dat een gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest kan leiden tot een verplichting om de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen. LM, de verwijzende rechter en blijkbaar ook de Spaanse regering beschouwen dit punt als vaststaand.²⁹

53. Gezien het belang ervan, lijkt het mij noodzakelijk dit punt te onderzoeken.

54. In dit verband merk ik op dat het beginsel van wederzijdse erkenning, dat de „hoeksteen” van de justitiële samenwerking in strafzaken vormt³⁰, zelf op het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten berust. Zoals het Hof heeft geoordeeld in advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punten 191 en 192), vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten 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. „[B]ehoudens uitzonderlijke omstandigheden” kunnen de lidstaten dus niet nagaan of een andere lidstaat in een concreet geval daadwerkelijk de door de Unie gewaarborgde grondrechten heeft geëerbiedigd.

55. Zoals ik hierboven heb opgemerkt³¹, was de vaststelling door het Hof in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), dat de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel moest worden uitgesteld, gebaseerd op artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit en op de mogelijkheid om „in uitzonderlijke omstandigheden” beperkingen toe te staan van de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen. Dergelijke beperkingen tonen aan dat het wederzijds vertrouwen geen blind vertrouwen is.³²

28 De Poolse regering stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het arrest Aranyosi en Căldăraru weliswaar betrekking had op artikel 4 van het Handvest, maar dit „niet betekent dat voor de bescherming van andere, niet-absolute fundamentele rechten, zoals het recht op een eerlijk proces, geen beperkingen kunnen worden gesteld aan de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen”.

29 De Hongaarse regering gaat niet direct op dit punt in.

30 Zie overweging 6 van het kaderbesluit.

31 Zie punt 5 van deze conclusie.

32 Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1013, punt 74). Zie in dit verband Lenaerts, K., „La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust”, *Common Market Law Review* 2017, nr. 3, blz. 805.

56. Beperkingen van het beginsel van wederzijdse erkenning zijn tot op heden echter alleen uit hoofde van het in artikel 4 van het Handvest neergelegde recht toegestaan, in het kader van zowel de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel als de overdracht van een asielzoeker aan de lidstaat die verantwoordelijk was voor de behandeling van zijn asielaanvraag op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad^{33, 34}.

57. In dit verband merk ik op dat het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen een absoluut karakter heeft.³⁵ Dit geldt echter niet voor het recht op een eerlijk proces in artikel 47 van dit Handvest, aangezien aan dit recht beperkingen kunnen worden gesteld.³⁶

58. Mijns inziens kan hieruit evenwel niet worden afgeleid dat een gevaar van schending van artikel 47 van het Handvest niet tot uitstel van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel kan leiden. Dit is ook het standpunt van advocaat-generaal Sharpston.³⁷

59. Ten eerste blijkt nergens uit de tekst van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit dat de lidstaten bij de uitvoering van dit besluit uitsluitend die grondrechten zouden moeten eerbiedigen waaraan geen enkele beperking mag worden gesteld, zoals het grondrecht in artikel 4 van het Handvest.

60. Ten tweede breng ik in herinnering dat bij het kaderbesluit een regeling van overlevering tussen *rechterlijke* autoriteiten is ingesteld ter vervanging van de uitlevering tussen lidstaten, waarbij sprake was van een rol voor en beoordeling door de politieke autoriteiten.³⁸

61. Naar mijn mening is de wederzijdse erkenning op grond van het kaderbesluit uitsluitend van toepassing op een beslissing die is vastgesteld na afloop van een *gerechtelijke* procedure die voldoet aan de vereisten van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

62. Dienaangaande wijs ik erop dat het Hof in het arrest van 9 maart 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193, punt 54), – waarin weliswaar niet het kaderbesluit, maar verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad³⁹ werd uitgelegd – heeft verklaard dat „de eerbiediging van het beginsel van wederzijds vertrouwen in de rechtsbedeling in de lidstaten van de Unie, dat ten grondslag ligt aan de toepassing [van verordening Brussel I bis] [...] immers met name

33 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”).

34 Wanneer in de lidstaat die op grond van de criteria van de Dublin III-verordening in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de asielaanvraag is aangewezen, een gevaar van onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, kan de asielzoeker niet aan deze lidstaat worden overgedragen. De lidstaat die de verantwoordelijke lidstaat bepaalt, dient het onderzoek van deze criteria voort te zetten om te bepalen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. Indien dit onmogelijk blijkt, wordt deze lidstaat zelf de verantwoordelijke lidstaat. Zie artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening, die een codificatie is van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 94). Zie ook arresten van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 65); 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punt 41), en 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punt 101).

35 Arresten van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 85); 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 56); 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 59), en 24 april 2018, MP (Subsidiaire bescherming van een persoon die in het verleden slachtoffer is geweest van foltering) (C-353/16, EU:C:2018:276, punt 36).

36 Volgens vaste rechtspraak kan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte worden beperkt, voor zover een dergelijke beperking overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest bij wet wordt gesteld, de wezenlijke inhoud van bedoeld recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (arresten van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 51; 17 september 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punt 72; 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punt 95; 15 september 2016, Star Storage e.a., C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punt 49; 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 62, en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 90).

37 Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, punt 97).

38 Zie overweging 5 van het kaderbesluit en arrest van 10 november 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 41).

39 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2012, L 351, blz. 1; hierna: „verordening Brussel I bis”).

[veronderstelt] dat de beslissingen waarvan om tenuitvoerlegging in een andere lidstaat wordt verzocht, gegeven zijn *in het kader van een gerechtelijke procedure waarin waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid golden en waarin het beginsel van tegenspraak werd geëerbiedigd*".⁴⁰

63. Op dezelfde manier veronderstelt de wederzijdse erkenning van Europese aanhoudingsbevelen, zo lijkt mij, dat de straffen voor de tenuitvoerlegging waarvan zij zijn uitgevaardigd, zijn uitgesproken na afloop van een gerechtelijke procedure die met name voldoet aan de in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest neergelegde vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Voor Europese aanhoudingsbevelen die ter fine van strafvervolgning zijn uitgevaardigd, moet mijns inziens hetzelfde vereiste gelden als voor die bevelen die ter fine van de tenuitvoerlegging van een straf zijn uitgevaardigd. De tenuitvoerlegging van deze bevelen veronderstelt immers dat de vervolgingen in de uitvaardigende lidstaat zullen worden uitgevoerd voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke autoriteit.

64. Dit is overigens het standpunt van advocaat-generaal Bobek, die van mening is dat „nationale gerechten, om te kunnen deelnemen aan het Europees stelsel van wederzijdse erkenning (op om het even welk gebied – *strafrecht*, civielrecht of bestuursrecht), moeten voldoen aan alle criteria die bepalen wat een gerecht is volgens het Unierecht, daaronder begrepen de onafhankelijkheid ervan”. Advocaat-generaal Bobek maakt hieruit op dat, indien „de strafgerechten van een lidstaat het recht op een eerlijk proces niet meer kunnen waarborgen”, „de toepassing van het beginsel van wederzijds vertrouwen niet meer op zijn plaats is” en „automatische wederzijdse erkenning aldus wordt uitgesloten”.⁴¹

65. Hieruit volgt dat, indien er een reëel gevaar bestaat dat de procedure in de uitvaardigende lidstaat niet aan de vereisten van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest voldoet, de premisse waarop de in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit neergelegde verplichting tot tenuitvoerlegging van ieder Europees aanhoudingsbevel berust, ontbreekt. Aldus kan het gevaar van schending, in de uitvaardigende lidstaat, van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest ertoe leiden dat de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel wordt verboden.⁴²

66. Ten derde verbiedt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de verdragsluitende staten niet alleen een persoon uit te zetten wanneer hij in het land van bestemming een reëel gevaar loopt dat hij wordt blootgesteld aan met artikel 3 EVRM strijdige behandelingen⁴³ of aan de doodstraf⁴⁴, in strijd met artikel 2 EVRM en artikel 1 van Protocol nr. 13 bij het EVRM⁴⁵, maar ook wanneer hij in het land van bestemming aan een reëel gevaar van met artikel 6 EVRM strijdige flagrante rechtsweigerings wordt blootgesteld.⁴⁶

67. Ik ben dan ook van mening dat een gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest tot een verplichting tot uitstel van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel kan leiden.

40 Cursivering van mij.

41 Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Zdziaszek* (C-271/17 PPU, EU:C:2017:612, punt 86 en voetnoot op bladzijde 16) (cursivering van mij).

42 Dienaangaande merk ik op dat het Hof in het arrest van 26 april 2018, *Donnellan* (C-34/17, EU:C:2018:282, punt 61), heeft geoordeeld dat, aangezien de bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die is ingesteld bij richtlijn 2010/24/EU [richtlijn van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB 2010, L 84, blz. 1)] wordt aangemerkt als „wederzijds”, dit „met name betekent dat het aan de verzoekende autoriteit staat om [...] de voorwaarden te creëren waaronder de aangezochte autoriteit [...] haar bijstand kan verlenen” (cursivering van mij).

43 EHRM, 4 november 2014, *Tarakhel tegen Zwitserland* (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, § 93).

44 EHRM, 24 juli 2014, *Al Nashiri tegen Polen* (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 576-579).

45 Protocol nr. 13 bij het EVRM, inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden, ondertekend te Vilnius op 3 mei 2002.

46 EHRM, 17 januari 2012, *Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 258).

68. Gelet op de uitzonderlijke omstandigheden waarin volgens advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 191) beperkingen aan het beginsel van wederzijdse erkenning mogen worden gesteld, moet niettemin worden nagegaan of de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel moet worden uitgesteld zodra sprake is van een reël gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, of alleen wanneer een reël gevaar van een *bijzonder ernstige* schending van deze bepaling bestaat.

b) Moet iedere schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, ongeacht de ernst ervan, tot uitstel van de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel leiden?

1) Inleiding

69. Naar Iers recht moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit, zo blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, de overlevering weigeren indien er een reël gevaar bestaat dat de betrokken persoon in de uitvaardigende lidstaat wordt blootgesteld aan flagrante rechtsweigering.⁴⁷

70. De Ierse rechtspraak komt overeen met die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dit Hof heeft in het arrest Soering tegen het Verenigd Koninkrijk namelijk geoordeeld dat een beslissing tot uitlevering „in uitzonderlijke gevallen, waarin de opgeëiste persoon zou zijn blootgesteld aan flagrante rechtsweigering of het gevaar zou lopen hieraan te worden blootgesteld, problematisch zou kunnen zijn vanuit de invalshoek van [artikel 6 EVRM]”.⁴⁸

71. Hoewel de verwijzende rechter het Hof niet vraagt of de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel moet worden uitgesteld zodra een reël gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest bestaat of alleen wanneer een reël gevaar van bijzonder ernstige schending van deze bepaling bestaat, zoals flagrante rechtsweigering, lijkt het mij noodzakelijk deze vraag te onderzoeken. Deze vraag vloeit immers voort uit de vraag die in de punten 52 tot en met 68 van deze conclusie is onderzocht. Bovendien verwijst de tweede prejudiciële vraag uitdrukkelijk naar het reële gevaar van flagrante rechtsweigering.

2) Vereiste van flagrante rechtsweigering

72. Ik ben van mening dat het bestaan, in de uitvaardigende lidstaat, van een reël gevaar van schending van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest niet volstaat voor een verplicht uitstel van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel. Er moet sprake zijn van een reël gevaar van flagrante rechtsweigering.

73. In de eerste plaats is het immers vaste rechtspraak dat de beperkingen van het beginsel van wederzijds vertrouwen strikt moeten worden uitgelegd.⁴⁹

⁴⁷ Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing „is volgens vaste nationale rechtspraak het criterium voor de vaststelling of artikel 6 EVRM aan de overlevering in de weg staat, de blootstelling van de betrokken persoon aan een reël gevaar van flagrante rechtsweigering. In het arrest *Minister for Justice, Equality and Law Reform tegen Brennan* [2007] IESC 24 heeft de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) geoordeeld dat schending van de in artikel 6 EVRM neergelegde rechten uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden, „zoals een duidelijk vastgesteld, fundamenteel gebrek in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat”, de weigering van een overlevering op grond van de wet van 2003 inzake het Europees aanhoudingsbevel rechtvaardigt.”

⁴⁸ EHRM, 7 juli 1989, Soering tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 113).

⁴⁹ Arrest van 26 april 2018, Donnellan (C-34/17, EU:C:2018:282, punt 50).

74. Op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit zijn de uitvoerende rechterlijke autoriteiten verplicht om elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen. Zij kunnen de tenuitvoerlegging ervan slechts weigeren op de limitatief opgesomde gronden van de artikelen 3, 4 en 4 bis van dit kaderbesluit. Bijgevolg vormt de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel de regel en is de weigering van tenuitvoerlegging van een dergelijk bevel opgevat als een uitzondering, die naar haar aard strikt moet worden uitgelegd.⁵⁰

75. Ten tweede kunnen, zoals hierboven is opgemerkt⁵¹, beperkingen worden gesteld aan het recht op een eerlijk proces, voor zover deze met name de wezenlijke inhoud van dit recht eerbiedigen, zoals is bepaald in artikel 52, lid 1, van het Handvest.

76. Mijns inziens is de uitvoerende rechterlijke autoriteit dan ook uitsluitend verplicht om de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen indien, in plaats van een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces, sprake is van een reëel gevaar van schending van de *wezenlijke inhoud* van dit recht.

77. Met andere woorden zou in geval van een recht met een absoluut karakter, zoals het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen, een reëel gevaar van schending volstaan voor een verplicht uitstel van de tenuitvoerlegging. In geval van een recht zonder absoluut karakter, zoals het recht op een eerlijk proces, zou de tenuitvoerlegging daarentegen uitsluitend moeten worden uitgesteld wanneer het reële gevaar van schending betrekking heeft op de wezenlijke inhoud van dit recht.

78. Ten derde strookt dit standpunt met de zienswijze van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

79. Zoals hierboven opgemerkt⁵², is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens immers van oordeel dat een verdragsluitende staat slechts verplicht is tot weigering van de uitzetting of overlevering, wanneer de betrokken persoon in de verzoekende staat het risico loopt te worden blootgesteld aan „flagrante rechtsweigering” en niet louter aan schending van artikel 6 EVRM.⁵³ Terwijl dit Hof voor het verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen genoegzaam neemt met het loutere reële gevaar van „een met artikel 3 [EVRM] strijdige behandeling”, neemt het hiermee dus geen genoegzaam voor het recht op een eerlijk proces.⁵⁴

80. Wat houdt flagrante rechtsweigering volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in?

81. Volgens dit Hof „[gaat] flagrante rechtsweigering [...] verder dan loutere onregelmatigheden van of het ontbreken van waarborgen tijdens het proces die tot schending van artikel 6 [EVRM] zouden leiden, indien zij zich in de verdragsluitende staat zelf zouden voordoen. De schending van het in artikel 6 [EVRM] gewaarborgde recht op een eerlijk proces moet dermate ernstig zijn dat hierdoor het door dat artikel gewaarborgde recht teniet wordt gedaan, of zelfs in de kern wordt vernietigd”.⁵⁵

50 Arrest van 23 januari 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, punt 48).

51 Zie punt 57 en voetnoot 36 van deze conclusie.

52 Zie punt 70 van deze conclusie.

53 EHRM, 7 juli 1989, Soering tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 113); EHRM, 2 maart 2010, Al-Saadoon en Mufdhi tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2010:0302JUD006149808, § 149); EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 258); EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, § 456 en §§ 562-564), en beslissing van het EHRM van 15 juni 2017, Harkins tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2017:0615DEC007153714, § 62).

54 EHRM, 28 februari 2008, Saadi tegen Italië (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 125).

55 EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 260), en EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, § 563).

82. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen dan ook de volgende omstandigheden als flagrante rechtsweigering worden beschouwd en ertoe leiden dat de betrokkene niet mag worden uitgezet of uitgeleverd: een veroordeling *bij verstek* zonder de mogelijkheid van een hernieuwde inhoudelijke behandeling van de aanklacht⁵⁶; een proces van summiere aard, waarbij de rechten van de verdediging volledig met de voeten worden getreden⁵⁷; een hechtenis waarvan de rechtmatigheid niet door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht kan worden getoetst; het bewust en stelselmatig weigeren van communicatie tussen een persoon en diens advocaat, in het bijzonder als deze persoon in het buitenland in hechtenis zit.⁵⁸ Het Hof kent bovendien gewicht toe aan het feit dat een burger moet verschijnen voor een tribunaal dat – ook al is dit slechts gedeeltelijk – uit militairen bestaat, die onder de uitvoerende macht vallen.⁵⁹

83. Voor zover mij bekend, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens slechts vier keer vastgesteld dat een uitlevering of uitzetting zou leiden tot schending van artikel 6 EVRM. Dat was in het arrest Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk, waarin de flagrante rechtsweigering bestond in het toelaten van door middel van foltering verkregen bewijsmateriaal; in het arrest Husayn tegen Polen, waarin de flagrante rechtsweigering met name bestond in het twaalf jaar lang in hechtenis houden van de verzoeker op de Amerikaanse militaire basis in Guantánamo, zonder dat een aanklacht tegen hem was ingediend; in het arrest Al Nashiri tegen Polen, dat op dezelfde datum als het arrest Husayn tegen Polen is gewezen en waarop ik hieronder zal terugkomen; en in het recente arrest Al Nashiri tegen Roemenië.⁶⁰

84. De verzoeker in het arrest Al Nashiri tegen Polen was een Saudisch staatsburger die na zijn aanhouding in de Verenigde Arabische Emiraten was overgebracht naar een geheim detentiecentrum in Polen⁶¹ en vervolgens naar de Amerikaanse militaire basis in Guantánamo. Hij werd vervolgd voor een militaire commissie op die militaire basis voor het organiseren van een zelfmoordaanslag op een Amerikaans oorlogsschip en het medeplegen van een aanslag op een Franse olietanker. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt op drie punten vast dat sprake is van een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering. Ten eerste was de betrokken militaire commissie onafhankelijk noch onpartijdig en kon zij dus niet worden beschouwd als een „gerecht” in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM. De commissie was ingesteld voor de berechting van „bepaalde buitenlandse staatsburgers in de strijd tegen het terrorisme”, maakte geen deel uit van het federale gerechtelijk apparaat van de Verenigde Staten en bestond uitsluitend uit militairen. Ten tweede baseert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich op een arrest van de US Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie,

56 Beslissing van het EHRM, 16 oktober 2001, Einhorn tegen Frankrijk (CE:ECHR:2001:1016DEC007155501, §§ 33 en 34). In deze zaak heeft het EHRM vastgesteld dat geen sprake was van flagrante rechtsweigering omdat de verzoeker, die door een rechter in Pennsylvania bij verstek was veroordeeld voor doodslag, op diens verzoek een nieuw proces kon krijgen bij zijn terugkeer in Pennsylvania.

57 EHRM, 8 november 2005, Bader en Kanbor tegen Zweden (CE:ECHR:2005:1108JUD001328404, § 47). Een proces waarbij ter terechtzitting geen enkele getuige is gehoord, al het onderzochte bewijsmateriaal door de procureur is overgelegd en waarop noch de beschuldigde noch diens advocaat is verschenen, is naar zijn aard summier en kenmerkt zich door een volledige ontkenning van de rechten van de verdediging.

58 Beslissing van het EHRM, 20 februari 2007, Al-Moayad tegen Duitsland (CE:ECHR:2007:0220DEC003586503, §§ 100-108). In deze zaak heeft het EHRM vastgesteld dat geen sprake was van flagrante rechtsweigering omdat de verzoeker, die werd vervolgd voor deelname aan twee terroristische organisaties en tegen wie een uitleveringsverzoek was uitgevaardigd door de autoriteiten van de Verenigde Staten, niet zou zijn overgebracht naar een van de detentiecentra buiten de Verenigde Staten waar hij geen toegang zou hebben gehad tot een advocaat, en waar hij voor een militair tribunaal of ander speciaal tribunaal had moeten verschijnen.

59 EHRM, 12 mei 2005, Öcalan tegen Turkije (CE:ECHR:2005:0512JUD004622199, § 112), en EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, § 562).

60 EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 263-287); EHRM, 24 juli 2014, Husayn (Abu Zubaydah) tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD000751113, § 559); EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 565-569), en EHRM, 31 mei 2018, Al Nashiri tegen Roemenië (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412, §§ 719-722).

61 EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111).

Verenigde Staten)⁶² voor de vaststelling dat deze commissie niet een gerecht is „dat bij de wet is ingesteld” in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM. Ten derde was het volgens ditzelfde Hof zeer waarschijnlijk dat door middel van foltering verkregen bewijsmateriaal tegen de verzoeker was gebruikt.⁶³

85. Ik stel voor om het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gekozen criterium te gebruiken en te overwegen dat de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel slechts moet worden uitgesteld indien in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigerings bestaat.

3) Karakterisering van flagrante rechtsweigerings in het licht van de onafhankelijkheid van de gerechten

86. In casu overweegt de verwijzende rechter dat er, met name vanwege het gebrek aan onafhankelijkheid van de gerechten van de uitvaardigende lidstaat, een reëel gevaar bestaat dat LM in die lidstaat wordt blootgesteld aan flagrante rechtsweigerings.

87. Kan het gebrek aan onafhankelijkheid van de gerechten van de uitvaardigende lidstaat worden aangemerkt als een flagrante rechtsweigerings?

88. Dienaangaande breng ik in herinnering dat eenieder er ingevolge artikel 47, tweede alinea, van het Handvest recht op heeft dat zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht wordt behandeld.

89. Volgens vaste rechtspraak kent het begrip onafhankelijkheid twee aspecten. Het eerste, externe, aspect houdt in dat de instantie wordt beschermd tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen. Het tweede, interne, aspect sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Voor dit aspect is nodig dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de oplossing van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt.⁶⁴ Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoening, wraking en afzetting van haar leden, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van deze instantie voor externe factoren en omtrent haar neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen.⁶⁵

90. Mijns inziens kan niet worden uitgesloten dat het gebrek aan onafhankelijkheid van de gerechten van de uitvaardigende lidstaat *in beginsel* een flagrante rechtsweigerings kan vormen.

⁶² In paragraaf 567(ii) van zijn arrest oordeelt dit Hof namelijk dat „[the military commission] did not have legitimacy under US and international law resulting in, as the Supreme Court found, its lacking the ‘power to proceed’ and [...], consequently, it was not ‘established by law’ for the purposes of Article 6§1”.

⁶³ EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 565-569). Een soortgelijke redenering is te vinden in de paragrafen 719-722 van het arrest van het EHRM van 31 mei 2018, Al Nashiri tegen Roemenië (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

⁶⁴ Arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punten 51 en 52); 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punten 37 en 38), en 14 juni 2017, Online Games e.a. (C-685/15, EU:C:2017:452, punten 60 en 61).

⁶⁵ Arrest van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punt 53); beschikking van 14 mei 2008, Pilato (C-109/07, EU:C:2008:274, punt 24), en arrest van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 97).

91. Ten eerste heeft het Hof in het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 41 en 42), immers geoordeeld dat „de instandhouding van de onafhankelijkheid van [de nationale rechterlijke instanties] primordiaal” is en „[de] waarborg van onafhankelijkheid [...] onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht”.⁶⁶ In het bijzonder „vormen de waarborgen inzake de samenstelling van een gerecht de hoeksteen van het recht op een eerlijk proces”.⁶⁷

92. Ten tweede heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de arresten Al Nashiri tegen Polen en Al Nashiri tegen Roemenië⁶⁸ een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering vastgesteld op onder meer de grond dat de op de basis in Guantánamo ingestelde militaire commissie onafhankelijk noch onpartijdig was en dus niet kon worden beschouwd als een „gerecht” in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM.⁶⁹

93. Niettemin benadruk ik dat het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een gerecht slechts als flagrante rechtsweigering kan worden aangemerkt wanneer het dermate ernstig is dat het de eerlijkheid van het proces tenietdoet. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld in het arrest Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk bestaat er een cruciaal verschil tussen het toelaten van door middel van foltering verkregen bewijsmateriaal, dat in dit arrest aan de orde is, en schendingen van artikel 6 EVRM die bijvoorbeeld te wijten zijn aan de samenstelling van het gerecht.⁷⁰

94. Bovenal kan ik niet genoeg benadrukken dat de arresten Al Nashiri tegen Polen en Al Nashiri tegen Roemenië⁷¹, die tot op heden de enige arresten zijn waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens schending van artikel 6 EVRM vanwege met name het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de gerechten van het land van bestemming heeft vastgesteld, betrekking hadden op speciale, uitsluitend uit militairen samengestelde tribunalen die bevoegd waren voor terrorismezaken.

95. Het staat aan de verwijzende rechter om, op basis van deze overwegingen, vast te stellen of *in casu* het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid van de Poolse gerechten dermate ernstig is dat het de eerlijkheid van het proces tenietdoet en bijgevolg flagrante rechtsweigering vormt. Zoals het Hof in het arrest Aranyosi en Căldăraru heeft geoordeeld, dient deze rechter zich hiertoe te baseren op objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over de heersende omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat die duiden op daadwerkelijke gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat.⁷² In dit verband kan rekening worden gehouden met het met redenen omklede voorstel van de Commissie en met de adviezen van de Commissie van Venetië, onverminderd – ik kom hier nog op terug – de door de verwijzende rechter op te vragen gegevens over eventuele ontwikkelingen van de situatie in Polen van na de datum van publicatie van deze documenten.

⁶⁶ Zie ook arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punt 49); 14 juni 2017, Online Games e.a. (C-685/15, EU:C:2017:452, punt 60), en 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punt 40).

⁶⁷ Arresten van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 46); 19 februari 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement (C-308/07 P, EU:C:2009:103, punt 42), en 31 januari 2018, Gyarmathy/FRA (T-196/15 P, niet gepubliceerd, EU:T:2018:47, punt 97).

⁶⁸ EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111), en EHRM, 31 mei 2018, Al Nashiri tegen Roemenië (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

⁶⁹ Zie punt 84 van deze conclusie.

⁷⁰ EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 265).

⁷¹ EHRM, 24 juli 2014, Al Nashiri tegen Polen (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111), en EHRM, 31 mei 2018, Al Nashiri tegen Roemenië (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

⁷² Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 89). Zie ook arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 91).

96. Veronderstellende dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat vaststelt, is zij dan, louter op basis van deze vaststelling, verplicht de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel uit te stellen? Of dient zij het onderzoek voort te zetten en vast te stellen dat *de betrokken persoon* tegen wie dit bevel is uitgevaardigd aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld? Het is deze vraag die ik hieronder zal proberen te beantwoorden.

c) Moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststellen dat de betrokken persoon het gevaar loopt te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigering?

1) Inleiding en opmerkingen van belanghebbenden

97. Zoals gezegd, heeft het Hof in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 91-93), geoordeeld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit uitsluitend verplicht is de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen indien zij vaststelt dat vanwege de algemene detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat en dat de betrokkene dit gevaar zal lopen.⁷³ Volgens het Hof heeft het bestaan van – zelfs fundamentele – gebreken in het gevangenisstelsel namelijk niet per definitie gevolgen voor *alle* detentiecentra. Uit louter de vaststelling van gebreken van het gevangenisstelsel kan dus niet worden opgemaakt dat *de betrokken persoon* onmenselijk of vernederend zal worden behandeld.

98. De verwijzende rechter is van mening dat hij, in een geval waarin de gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat bijzonder ernstig zijn, of anders gezegd deze lidstaat de rechtsstaat niet langer eerbiedigt, de overlevering moet weigeren zonder dat hij verplicht is om na te gaan of de betrokken persoon aan een dergelijk gevaar zal worden blootgesteld.⁷⁴

99. Volgens de minister is de tweede stap in de toets als omschreven in het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru van toepassing. Indien dit niet zo zou zijn, zou dit een systematische weigering van de Ierse gerechtelijke autoriteiten om de door de Republiek Polen uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen uit te voeren tot gevolg hebben. Hij benadrukt dat een dergelijke systematische weigering met name niet verenigbaar zou zijn met overweging 10 van het kaderbesluit, noch met het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat grondwettelijke waarde heeft, en het beginsel van gelijkheid van de lidstaten als neergelegd in artikel 4 VEU.

100. LM is van mening dat de tweede stap in de toets als omschreven in het arrest Aranyosi en Căldăraru niet kan worden toegepast op een situatie waarin de lidstaten ronduit geen vertrouwen meer hebben in de eerbiediging, door de Republiek Polen, van de meest fundamentele waarde, namelijk de rechtsstaat.

101. Volgens de Spaanse regering moet de tweede toetsstap die is vastgesteld in het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru worden toegepast. De Hongaarse regering stelt dat het bestaan van gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat slechts kan worden vastgesteld in het kader van de procedure van artikel 7 VEU, en dus niet is voldaan aan de eerste stap in de toets als omschreven in ditzelfde arrest. Veronderstellende dat hieraan wel is voldaan, dan moet de tweede stap volgens de Hongaarse regering worden toegepast. Volgens de Nederlandse regering is deze tweede stap van toepassing.

⁷³ Zie ook arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 58), en beschikking van 6 september 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, punten 24-26).

⁷⁴ Zie punt 24 van deze conclusie.

102. De Poolse regering is van mening dat er in Polen noch een gevaar van schending van de rechtsstaat, noch een gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces van de betrokken persoon, LM, bestaat. Ten eerste kan de verwijzende rechter zich voor de vaststelling van schending van de rechtsstaat in de Republiek Polen niet baseren op het met redenen omklede voorstel van de Commissie, met name omdat de Poolse wetgeving na de vaststelling van dit voorstel is gewijzigd. De verwijzende rechter is niet bevoegd om de schending van de rechtsstaat door de Republiek Polen vast te stellen, omdat een dergelijke bevoegdheid toekomt aan de Europese Raad, in het kader van de procedure van artikel 7 VEU. De verwijzende rechter is evenmin bevoegd om de toepassing van het kaderbesluit op te schorten, omdat een dergelijke bevoegdheid toekomt aan de Raad, overeenkomstig overweging 10 van het kaderbesluit. Ten tweede heeft de verwijzende rechter niet vastgesteld dat LM zelf wordt blootgesteld aan een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces. Met name heeft deze rechter niet eens hypothetische redenen kunnen aandragen waarom LM het gevaar zou lopen geen eerlijk proces te krijgen.

103. Volgens de Commissie is de tweede stap in de toets als omschreven instap in de toets als omschreven in het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru van toepassing. De omstandigheid dat ten aanzien van een lidstaat een met redenen omkleed voorstel in de zin van artikel 7, lid 1, VEU is vastgesteld, betekent niet dat een persoon die aan deze lidstaat wordt overgeleverd, automatisch wordt blootgesteld aan een reëel gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces. Immers kan niet worden uitgesloten dat de gerechten van deze lidstaat in bepaalde situaties in staat zijn om een zaak overeenkomstig de in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest vereiste onafhankelijkheid te behandelen. Bijgevolg moet een onderzoek per geval worden uitgevoerd. Teneinde dit individuele onderzoek adequaat te kunnen uitvoeren, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit rekening houden met zowel de identiteit van de betrokken persoon (met name indien hij een politiek tegenstander is of deel uitmaakt van een maatschappelijke of etnische minderheid die wordt gediscrimineerd) als met de aard en omstandigheden van het strafbare feit waarvoor hij wordt gezocht (met name indien het een politiek strafbaar feit betreft, een strafbaar feit dat is gepleegd in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting of vereniging of een strafbaar feit waarover de vertegenwoordigers van de gevestigde macht publieke verklaringen hebben afgegeven). Tot slot moet de verwijzende rechter rekening houden met de situatie van de rechters die de pensioengerechtigde leeftijd naderen (van wie de voortzetting van het ambt na deze leeftijd voortaan afhankelijk is van een discretionair genomen beslissing van de uitvoerende macht) en met de regels inzake de promotie van rechters.

2) Vereiste van een individueel onderzoek

104. Mijns inziens is de uitvoerende rechterlijke autoriteit enkel verplicht de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen wanneer zij niet alleen vaststelt dat er vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, maar bovendien dat de betrokken persoon aan dit gevaar zal worden blootgesteld.

105. In de eerste plaats moet namelijk worden opgemerkt dat wanneer bij wijze van uitzondering door de lidstaten wordt nagaan of een andere lidstaat de grondrechten heeft geëerbiedigd, die controle volgens advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 192) slechts betrekking mag hebben op de eerbiediging van de grondrechten „in een concreet geval”.

106. Indien zou worden geoordeeld dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht is om de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen zonder dat zij hoeft na te gaan of *de betrokken persoon* wordt blootgesteld aan het door haar vastgestelde gevaar van flagrante rechtsweigering vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat, zou dit mijns inziens onverenigbaar zijn met overweging 10 van het kaderbesluit, waarin is vermeld dat „[d]e toepassing [van de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel] [...] slechts [kan] worden opgeschort in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 6, lid 1, [VEU] neergelegde beginselen,

welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, [VEU] [...]”. Deze overweging 10 verbiedt de lidstaten de toepassing van het kaderbesluit op een lidstaat op te schorten, tenzij de Europese Raad ten aanzien van deze lidstaat een besluit heeft genomen op grond van het huidige artikel 7, lid 2, VEU.⁷⁵ Daarentegen verbiedt deze overweging een lidstaat niet de toepassing van het kaderbesluit „in een concreet geval” op te schorten, dat wil zeggen de tenuitvoerlegging van een welbepaald Europees aanhoudingsbevel uit te stellen. Overigens merk ik op dat het Hof in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), een dergelijk uitstel heeft toegestaan in afwezigheid van een dergelijk besluit van de Europese Raad.

107. Aangezien de opschorting betrekking heeft op de toepassing van het kaderbesluit „in een concreet geval”, wordt bovendien geen afbreuk gedaan aan de gelijkheid van de lidstaten, als neergelegd in artikel 4, lid 2, VEU.

108. Ten tweede kan niet uit het bestaan van een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering in Polen, zo hiervan al sprake is, vanwege de recente hervormingen van het gerechtelijk apparaat⁷⁶ worden afgeleid dat *geen enkel* Pools gerecht in staat is om een *willekeurige* zaak met inachtneming van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest te behandelen. Ik ben het volledig eens met het argument van de Commissie dat „onverminderd de vaststelling dat de rechtsstaat in de uitvaardigende lidstaat ernstig wordt bedreigd [...], niet kan worden uitgesloten dat de gerechten in bepaalde situaties nog steeds in staat zijn om een zaak te behandelen met de onafhankelijkheid die noodzakelijk is voor de eerbiediging van het grondrecht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest”.

109. Ten derde onderzoekt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, voor de vaststelling van een reëel gevaar van behandelingen in strijd met artikel 3 EVRM, „de voorzienbare gevolgen van de verwijdering van de verzoeker naar het land van bestemming, rekening houdend met de algemene situatie aldaar en met de *omstandigheden die specifiek zijn voor het geval van de betrokkene*”.⁷⁷ Volgens dit Hof kan op basis van het enkele bestaan van een algemeen probleem met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten in een bepaald land niet worden vastgesteld dat de verwijdering van de betrokkene naar dit land in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM.⁷⁸ Ook voor de vaststelling van een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering houdt dit Hof in de praktijk rekening met zowel de situatie in het land van bestemming als met de specifieke omstandigheden waarin de betrokkene verkeert.⁷⁹

110. Aangaande artikel 3 EVRM oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Mo. M. tegen Frankrijk bijvoorbeeld dat een verwijdering naar Tsjaad van de verzoeker, die het land was ontvlucht nadat hij door de Tsjadische geheime dienst was gearresteerd en gemarteld, tot schending van artikel 3 EVRM zou leiden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens baseert zich op rapporten van lokale niet-gouvernementele organisaties en institutionele waarnemers, waaruit blijkt dat de algemene situatie in Tsjaad wordt gekenmerkt door het bestaan van militaire gevangenis die worden beheerd door de geheime dienst. Vervolgens onderzoekt dit Hof de persoonlijke situatie van de verzoeker en stelt in dit verband vast dat uit medische verklaringen blijkt

⁷⁵ Het kaderbesluit is immers vastgesteld op 13 juni 2002, dus vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice op 1 februari 2003 (PB 2001, C 80, blz. 1). Bij artikel 1, lid 1, van dit verdrag is lid 1 aan artikel 7 VEU toegevoegd. De verwijzing naar artikel 7, lid 1, VEU in overweging 10 van het kaderbesluit, moet dus thans worden gelezen als een verwijzing naar artikel 7, lid 2, VEU. Zie in dit verband punt 38 van deze conclusie.

⁷⁶ Zoals opgemerkt in de punten 35 en 95 van deze conclusie staat het aan de verwijzende rechter om dit te beoordelen.

⁷⁷ EHRM, 30 oktober 1991, Vilvarajah e.a. tegen Verenigd Koninkrijk (E:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 108); EHRM, 28 februari 2008, Saadi tegen Italië (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 130); EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 187), en EHRM 23 maart 2016, F. G. tegen Zweden (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 120) (cursivering van mij).

⁷⁸ EHRM, 28 februari 2008, Saadi tegen Italië (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 131); EHRM, 25 april 2013, Savridin Dzhurayev tegen Rusland (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, §§ 153 en 169), en EHRM, 25 maart 2014, M. G. tegen Bulgarije (CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, § 79).

⁷⁹ EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 272 en §§ 277–279). Zie ook punt 112 van deze conclusie.

dat hij eerder in Tsjaad is gemarteld en dat hij het gevaar loopt opnieuw te worden gemarteld als hij daar naartoe wordt verwijderd, aangezien hij in Frankrijk actief is bij een oppositiepartij en de Tsjadische autoriteiten drie jaar na zijn vertrek uit Tsjaad kennelijk een aanhoudingsbevel tegen hem hebben uitgevaardigd.⁸⁰

111. In het arrest M. G. tegen Bulgarije stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vast dat de verzoeker, die voor vermeend lidmaatschap van een Tsjetsjeense guerrillabeweging wordt gezocht door de Russische autoriteiten ter fine van berechting door de strafrechter in Ingoesjetïë, een republiek in de Noordelijke Kaukasus, groot en op feiten berustend gevaar loopt te worden gemarteld indien hij wordt uitgeleverd aan Rusland. Dit Hof onderzoekt eerst de algemene situatie in de Noordelijke Kaukasus en stelt vast dat dit gebied nog steeds een gewapende-conflictzone is, die met name wordt gekenmerkt door buitengerechtelijke executies, martelingen en andere onmenselijke of vernederende behandelingen. Daarna onderzoekt dit Hof de persoonlijke situatie van de verzoeker en constateert dat hij strafrechtelijk wordt vervolgd voor, met name, lidmaatschap van een gewapende groepering, voorbereiding van terroristische daden en illegale handel in wapens en verdovende middelen. Voorts heeft de Russische geheime dienst bij hem thuis een grote hoeveelheid wapens in beslag genomen en wordt hij er door de Russische autoriteiten van verdacht lid te zijn van een gewapende jihadistische groepering. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maakt hieruit op dat hij ernstig gevaar loopt te worden gemarteld als hij gevangen wordt gezet in een instelling in de Noordelijke Kaukasus.⁸¹

112. Aangaande artikel 6, lid 1, EVRM oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Ahorugeze tegen Zweden dat de verzoeker, Rwandees staatsburger en etnische Hutu, die in Rwanda terecht moet staan voor genocide en misdrijven tegen de menselijkheid, bij zijn uitlevering aan dit land niet zal worden blootgesteld aan een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering. Op basis van vonnissen van het Rwandatribunaal en informatie van Nederlandse onderzoekers en Noorse politieambtenaren oordeelt dit Hof namelijk dat niet is komen vast te staan dat de Rwandese gerechten niet onafhankelijk of onpartijdig zijn. Bovendien onderzoekt dit Hof de persoonlijke situatie van de verzoeker en komt het tot de bevinding dat hij, noch vanwege zijn optreden als getuige voor de verdediging bij het Rwandatribunaal, noch vanwege zijn functie als bestuurder van de Rwandese autoriteit voor de burgerluchtvaart, noch vanwege zijn veroordeling voor de vernietiging van andermans eigendom tijdens de genocide in 1994, wordt blootgesteld aan flagrante rechtsweigering.⁸²

3) Hoe moet worden aangetoond dat de betrokken persoon in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering loopt?

113. Teneinde aan te tonen dat de betrokken persoon aan het betreffende gevaar van flagrante rechtsweigering wordt blootgesteld, moet mijns inziens, zoals de Commissie aanvoert, worden vastgesteld dat sprake is van bijzondere omstandigheden die ofwel verband houden met deze persoon ofwel met het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd of is veroordeeld, waardoor hij aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld. Zo stelt de Commissie met name voor om na te gaan of de persoon tegen wie het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd een politiek tegenstander is of tot een maatschappelijke of etnische groep behoort die wordt gediscrimineerd. Bovendien stelt de Commissie voor om in het bijzonder na te gaan of het strafbare feit waarvoor de betrokken persoon wordt vervolgd van politieke aard is, dan wel of de gevestigde macht publieke verklaringen heeft afgegeven over dit strafbare feit of zijn straf. Mijns inziens moeten dergelijke voorstellen worden gevolgd.

⁸⁰ EHRM, 18 april 2013, Mo. M. tegen Frankrijk (CE:ECHR:2013:0418JUD001837210, §§ 38-43).

⁸¹ EHRM, 25 maart 2014, M. G. tegen Bulgarije (CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, §§ 87-91).

⁸² EHRM, 27 oktober 2011, Ahorugeze tegen Zweden (CE:ECHR:2011:1027JUD003707509, §§ 125-129).

114. Dienaangaande merk ik op dat de tweede zin van overweging 12 van het kaderbesluit uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om de overlevering van een persoon te weigeren indien er objectieve redenen bestaan om aan te nemen dat het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op vervolging of bestraffing van die persoon op grond van onder meer zijn politieke overtuiging.

115. Wat de bewijslast betreft, moet mijns inziens van de betrokken persoon worden verlangd dat hij aantoonst dat er zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat er een reëel gevaar bestaat dat hij in de uitvaardigende lidstaat wordt blootgesteld aan flagrante rechtsweigering. Een dergelijke zienswijze komt overeen met die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat bovendien van oordeel is dat het aan de betrokken lidstaat staat om, nadat dit bewijs is geleverd, iedere twijfel over dit onderwerp weg te nemen.⁸³

116. In casu stelt LM dat hij een reëel gevaar loopt in Polen te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigering, omdat in dit land de rechtsstaat, „waarvan de kern het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is, dat uitsluitend kan worden gewaarborgd door een onafhankelijk gerechtelijk apparaat”, niet langer wordt geëerbiedigd.⁸⁴

117. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of op basis van deze beweringen kan worden vastgesteld dat LM bij overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit zal worden blootgesteld aan een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering, zo hiervan al sprake is, vanwege gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat.

118. Niettemin zij opgemerkt dat LM op geen enkel moment aangeeft in welk opzicht de recente hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat gevolgen hebben voor zijn persoonlijke situatie. Hij legt niet uit in welke zin de gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat, zo deze al vaststaan, in de weg zouden staan aan de berechting van *zijn zaak* door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. LM stelt enkel in algemene bewoordingen dat het Poolse gerechtelijk apparaat niet voldoet aan de vereisten van de rechtsstaat.

119. Mijns inziens wil LM met zijn argumenten dus uitsluitend aantonen dat in Polen sprake is van een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat, en niet dat hij bij zijn eventuele overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit zelf aan een dergelijk gevaar zal worden blootgesteld. Dienaangaande breng ik in herinnering dat, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld, enkel op basis van het bestaan van een algemeen probleem met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten in een bepaald land (aangenomen dat dit vaststaat) niet kan worden vastgesteld dat de betrokkene bij zijn uitlevering aan dit land zal worden blootgesteld aan een gevaar van flagrante rechtsweigering.⁸⁵ Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Yefimova tegen Rusland geoordeeld dat, hoewel er redenen waren om de onafhankelijkheid van de Kazachse rechters in twijfel te trekken, de verzoekster niet had aangetoond dat deze twijfels een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering vormden, *noch dat zij zelf, bij een eventuele uitlevering aan Kazachstan, aan dit gevaar zou worden blootgesteld*.⁸⁶

83 EHRM, 27 oktober 2011, Ahorugeze tegen Zweden (CE:ECHR:2011:1027JUD003707509, § 116); EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 261), en EHRM, 19 februari 2013, Yefimova tegen Rusland (CE:ECHR:2013:0219JUD003978609, § 220).

84 Ik preciseer dat uit het in punt 22 van deze conclusie genoemde vonnis van de High Court van 12 maart 2018 blijkt dat de advocaat van LM heeft geprobeerd om bewijsmateriaal over de toestand van het gerechtelijk apparaat in Polen te verzamelen. Hij heeft voor de verwijzende rechter met name een document overgelegd dat is afgegeven door een officiële Poolse instantie, waarvan de exacte identiteit niet bekend is bij de verwijzende rechter. Volgens dit document zou de Poolse gerechtelijke autoriteit onafhankelijk zijn van de andere machten, zou het toezicht van de minister van Justitie op de gewone rechtbanken zuiver bestuurlijk zijn en zou deze minister de onafhankelijkheid van de rechters niet in gevaar brengen.

85 Zie punt 109 van deze conclusie. Zie ook EHRM, 10 februari 2011, Dzhakysbergenov tegen Oekraïne (CE:ECHR:2011:0210JUD001234310, §§ 37 en 44).

86 EHRM, 19 februari 2013, Yefimova tegen Rusland (CE:ECHR:2013:0219JUD003978609, §§ 221-225). Zie ook EHRM, 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 284 en 285).

120. In dit verband zij opgemerkt dat LM wordt vervolgd voor illegale handel in verdovende middelen, en dat uit niets in het dossier blijkt dat er bijzonderheden zijn die verband houden met het strafbare feit of met de persoon van LM waardoor hij aan het vermeende gevaar van een flagrante rechtsweigering wordt blootgesteld. De vertegenwoordiger van LM kon ter terechtzitting desgevraagd geen nadere preciseringen geven over dit punt.

121. Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht is de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen wanneer zij niet alleen vaststelt dat er vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, maar bovendien dat de persoon tegen wie dit bevel is uitgevaardigd aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld. Teneinde te worden aangemerkt als flagrante rechtsweigering moet de schending van het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest beschermde recht op een eerlijk proces dermate ernstig zijn dat hierdoor de wezenlijke inhoud van dit recht teniet wordt gedaan. Teneinde vast te stellen of de betrokken persoon aan het betreffende gevaar van flagrante rechtsweigering wordt blootgesteld, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit rekening houden met de bijzondere omstandigheden die verband houden met zowel deze persoon als het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd of is veroordeeld.

3. Tweede prejudiciële vraag

122. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, ingeval de tweede stap in de toets als omschreven in het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), van toepassing is en de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststelt dat de uitvaardigende lidstaat de rechtsstaat schendt vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat, deze autoriteit op grond van artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle noodzakelijke aanvullende gegevens moet opvragen over de omstandigheden waarin het proces van de betrokken persoon zal worden gehouden. Indien dit het geval is, wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen welke waarborgen hij bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit zou kunnen verkrijgen, teneinde uit te sluiten dat de betrokken persoon het gevaar loopt geen eerlijk proces te krijgen.

123. Ik wijs erop dat het Hof in het genoemde arrest Aranyosi en Căldăraru van oordeel was dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit verplicht was bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle noodzakelijke aanvullende gegevens op te vragen over de detentieomstandigheden van de betrokken persoon. De uitvoerende rechterlijke autoriteit is uitsluitend verplicht de tenuitvoerlegging van het Europese aanhoudingsbevel uit te stellen, wanneer zij aan de hand van deze gegevens vaststelt dat er voor de betrokken persoon een reëel gevaar bestaat van een onmenselijke of vernederende behandeling.⁸⁷

124. Volgens de minister is de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht om alle gegevens die zij noodzakelijk acht, op te vragen bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit. De inhoud van dergelijke gegevens kan slechts per geval worden bepaald, afhankelijk van de reden waarom de betrokken persoon volgens de uitvoerende rechterlijke autoriteit een reëel gevaar loopt geen eerlijk proces te krijgen. Van de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan niet worden verlangd dat zij aantoont dat er geen gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat zijn.

125. LM stelt dat de tweede prejudiciële vraag niet hoeft te worden beantwoord. Niettemin preciseert hij dat in casu geen enkele waarborg kan worden gegeven waarmee de zorgen van de uitvoerende rechterlijke autoriteit kunnen worden weggenomen, aangezien de betrokken gebreken systemisch van aard zijn.

⁸⁷ Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 95-98).

126. Volgens de Spaanse regering kan artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit uitkomst bieden wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit twijfelt over de te nemen vervolgstappen. De Hongaarse regering stelt dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit geen aanvullende gegevens bij deze lidstaat kan opvragen, aangezien zij niet bevoegd is om gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat vast te stellen. Volgens de Nederlandse regering is de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht om de regeling van artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit toe te passen. De Poolse regering heeft over de tweede prejudiciële vraag geen opmerkingen ingediend.

127. De Commissie meent dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit aanvullende gegevens kan opvragen bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit. Een dergelijk informatieverzoek zou met name betrekking kunnen hebben op de meest recente wettelijke hervormingen. Niettemin zijn deze gegevens ongetwijfeld minder geschikt om de twijfels bij de uitvoerende rechterlijke autoriteit weg te nemen dan de gegevens in het bovengenoemde arrest Aranyosi en Căldăraru, die betrekking hebben op de detentieomstandigheden van de betrokken persoon.

128. Wanneer in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit, mijns inziens, gebruikmaken van de in artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit geboden mogelijkheid om gegevens op te vragen over de wetgeving die na het met redenen omklede voorstel van de Commissie en de adviezen van de Commissie van Venetië zou zijn aangenomen⁸⁸ en over de bijzonderheden die verband houden met de betrokken persoon en met de aard van het strafbare feit, waardoor deze persoon zou kunnen worden blootgesteld aan het vastgestelde reële gevaar van een flagrante rechtsweigering.

129. Mijns inziens kan immers niet worden uitgesloten dat een dergelijk informatieverzoek verhelderend zou kunnen zijn voor de uitvoerende rechterlijke autoriteit, met name in een geval waarin de betrokken persoon niet zou hebben aangetoond zelf aan een vermeende flagrante rechtsweigering te worden blootgesteld.

130. Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit, gelet op de krachtens artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit verkregen gegevens, van oordeel is dat de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd geen reëel gevaar loopt in de uitvaardigende lidstaat te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigering, moet zij dit bevel ten uitvoer leggen.

131. Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit op basis van deze gegevens daarentegen vaststelt dat de betrokken persoon een reëel gevaar loopt in de uitvaardigende lidstaat te worden blootgesteld aan flagrante rechtsweigering moet de tenuitvoerlegging van dat bevel worden uitgesteld. Zij kan evenwel niet worden afgelast.⁸⁹ In dit geval moet de uitvoerende lidstaat overeenkomstig artikel 17, lid 7, van het kaderbesluit Eurojust van dit uitstel in kennis stellen, met opgaaf van de redenen van dit uitstel. Indien het bestaan van dit gevaar niet binnen een redelijke termijn kan worden uitgesloten, dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit te beslissen of de overleveringsprocedure moet worden beëindigd.⁹⁰

132. Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit, wanneer zij vaststelt dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, verplicht is om op grond van artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle noodzakelijke aanvullende gegevens op te vragen over, in voorkomend geval,

⁸⁸ Dienaangaande merk ik op dat de Poolse regering de verwijzende rechter in haar schriftelijke opmerkingen verwijt geen rekening te hebben gehouden met de wettelijke hervormingen van na de vaststelling van het met redenen omklede voorstel van de Commissie.

⁸⁹ Arresten van 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 38), en 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 98).

⁹⁰ Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 104).

de wetswijzigingen van latere datum dan de in haar bezit zijnde elementen voor de vaststelling van een reëel gevaar van een flagrante rechtsweigering en over de bijzonderheden die verband houden met de persoon tegen wie het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd of met de aard van het strafbare feit waarvoor deze persoon wordt vervolgd of is veroordeeld.

V. Conclusie

133. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de High Court te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 1, lid 3, 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 de uitvoerende rechterlijke autoriteit verplicht is om de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel uit te stellen wanneer zij niet alleen vaststelt dat er vanwege gebreken in het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, maar bovendien dat de persoon tegen wie dit bevel is uitgevaardigd aan een dergelijk gevaar wordt blootgesteld. Teneinde te worden aangemerkt als flagrante rechtsweigering moet de schending van het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermde recht op een eerlijk proces dermate ernstig zijn dat hierdoor de wezenlijke inhoud van dit recht teniet wordt gedaan. Teneinde vast te stellen of de betrokken persoon aan het betreffende gevaar van flagrante rechtsweigering wordt blootgesteld, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit rekening houden met de bijzondere omstandigheden die verband houden met zowel deze persoon als het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd of is veroordeeld.
- 2) Wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststelt dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van flagrante rechtsweigering bestaat, is zij verplicht om op grond van artikel 15, lid 2, van kaderbesluit 2002/584, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299, bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle noodzakelijke aanvullende gegevens op te vragen over, in voorkomend geval, de wetswijzigingen van latere datum dan de in haar bezit zijnde elementen voor de vaststelling van een reëel gevaar van een flagrante rechtsweigering en over de bijzonderheden die verband houden met de persoon tegen wie het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd of met de aard van het strafbare feit waarvoor deze persoon wordt vervolgd of is veroordeeld.”