CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 28 juli 2016[1]

**Zaak C-289/15**

**Grundza**

[verzoek van de Krajský súd v Prešove (regionaal gerecht, Prešov, Slowakije) om een prejudiciële beslissing]

„Justitiële samenwerking in strafzaken — Kaderbesluit 2008/909/JBZ — Onderdaan van de tenuitvoerleggingsstaat die in de beslissingsstaat is gevonnist wegens niet-nakoming van een officiële beslissing — Voorwaarde van dubbele strafbaarheid”

## I – **Inleiding**

1. Grundza, van Slowaakse nationaliteit, is aangehouden terwijl hij in strijd met een hem eerder door een Tsjechische administratieve instantie opgelegd rijverbod een auto bestuurde in de straten van Praag. Vervolgens is hij door een Tsjechische rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf van 15 maanden wegens onder meer „niet-nakoming van een officiële beslissing”.

2. De bevoegde Tsjechische rechterlijke autoriteit heeft op basis van kaderbesluit 2008/909/JBZ[2] verzocht om erkenning van het tegen Grundza gewezen vonnis en tenuitvoerlegging van de sanctie in Slowakije. De Slowaakse rechter bij wie dat verzoek aanhangig is gemaakt, vraagt zich echter af of in casu aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan, aangezien de niet-nagekomen beslissing door een Tsjechische en niet door een Slowaakse instantie is gegeven.

3. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid uitlegging te geven aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in het kader van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909. Welke factoren zijn relevant en op welk niveau van abstractie moeten deze factoren worden beoordeeld om te voldoen aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid?

## II – **Toepasselijke bepalingen**

### A – *Unierecht*

4. Volgens artikel 3, lid 1, wordt met kaderbesluit 2008/909 beoogd „de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat, ter bevordering van de reclassering van de gevonniste persoon, een vonnis erkent en de sanctie ten uitvoer legt”.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Kaderbesluit van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PB 2008, L 327, blz. 27).

5. Artikel 7, lid 1, van kaderbesluit 2008/909 bevat een lijst van 32 strafbare feiten waarvan de dubbele strafbaarheid niet mag worden getoetst met het oog op de erkenning van een vonnis of de tenuitvoerlegging van een sanctie.

6. Artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 bepaalt: „Ten aanzien van andere dan de in lid 1 genoemde strafbare feiten kan de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de daaraan ten grondslag liggende feiten ook naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat een strafbaar feit vormen, ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan."

7. Artikel 9 van kaderbesluit 2008/909 bevat een lijst van gronden tot weigering van de erkenning van een vonnis en de tenuitvoerlegging van een sanctie. Voor de onderhavige zaak is de grond onder d) relevant, volgens welke de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning van een vonnis en de tenuitvoerlegging van een sanctie kan weigeren indien „in het in artikel 7, lid 3, bedoelde geval […] het vonnis betrekking [heeft] op feiten die naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat niet strafbaar zijn. Ter zake van retributies en belastingen, douanerechten en deviezen evenwel mag de tenuitvoerlegging van een vonnis niet worden geweigerd op grond van het feit dat de tenuitvoerleggingsstaat niet dezelfde soort retributies of belastingen heft, of niet dezelfde soort regelgeving inzake retributies, belastingen, douanerechten en deviezen kent als de beslissingsstaat."

B – *Nationaal recht*

8. Kaderbesluit 2008/909 is door de Slowaakse Republiek omgezet bij wet nr. 549/2011 (zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii – wet betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen houdende oplegging van een vrijheidsstraf in de Europese Unie; hierna: „wet nr. 549/2011"). De Slowaakse Republiek heeft er bij de omzetting van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 voor gekozen de voorwaarde van dubbele strafbaarheid van de in die bepaling genoemde strafbare feiten in stand te laten.

9. Volgens artikel 4, lid 1, van wet nr. 549/2011 kan een vonnis in beginsel in de Slowaakse Republiek worden erkend en ten uitvoer gelegd indien het feit waarop dat vonnis betrekking heeft ook naar het recht van de Slowaakse Republiek een strafbaar feit vormt. Volgens artikel 16, lid 1, onder b), van wet nr. 549/2011 „[weigert] de rechter […] de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissing indien de feiten waarop de beslissing betrekking heeft naar Slowaaks recht geen strafbaar feit vormen […]".

10. De niet-nakoming van een officiële beslissing is zowel naar Slowaaks als naar Tsjechisch recht een strafbaar feit. De definitie van dat strafbare feit is in de twee rechtsorden vrijwel gelijkluidend.

11. Volgens artikel 337, lid 1, onder a), van het Tsjechische wetboek van strafrecht (wet nr. 40/2009 Sb., trestní zákoník) „[wordt] [h]ij die de tenuitvoerlegging van een beslissing van een rechterlijke instantie of een andere overheidsinstantie belet of aanzienlijk bemoeilijkt door een activiteit te verrichten die hem bij die beslissing is verboden of waarbij hij zijn daarvoor verkregen toestemming heeft verloren of deze is ingetrokken krachtens andere wettelijke bepalingen, […] gestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste twee jaar".

12. Volgens artikel 348, lid 1, onder d), van het Slowaakse wetboek van strafrecht (wet 300/2005 Z.z., Trestný zákon) „[wordt] [h]ij die de tenuitvoerlegging van een beslissing van een rechterlijke instantie of een andere overheidsinstantie belet of aanzienlijk bemoeilijkt door een activiteit uit te oefenen die hem bij die beslissing is verboden, […] gestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste twee jaar".

13. De voorwaarde van dubbele strafbaarheid is reeds onderzocht in twee beslissingen van de Najvyšši súd Slovenskej republiky (hooggerechtshof van de Slowaakse Republiek; hierna: „NS"), die beide worden aangehaald in de verwijzingsbeslissing. Die twee beslissingen betroffen de overbrenging van gevonniste personen en de toepassing van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in vergelijkbare feitelijke omstandigheden – de erkenning in Slowakije van een in de Tsjechische Republiek opgelegde sanctie wegens het strafbare feit van niet-nakoming van een officiële beslissing. Die beslissingen zijn evenwel niet gegeven in de specifieke context van kaderbesluit 2008/909, maar op basis van de ten tijde van die feiten geldende wettelijke regeling.

14. In 2010 oordeelde de NS dat niet was voldaan aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid voor het strafbare feit dat in die zaak aan de orde was, te weten de niet-nakoming van een officiële beslissing. Aanleiding daartoe vormde het zogenoemde onderzoek *in concreto* van de dubbele strafbaarheid, op basis waarvan de NS tot de conclusie kwam dat een van de bestanddelen van het strafbare feit naar Slowaaks recht ontbrak: de te erkennen Tsjechische uitspraak had geen betrekking op een beslissing van een Slowaakse instantie. [3]

15. Daarna heeft de NS echter een andere benadering gekozen. In een andere zaak concludeerde hij dat daadwerkelijk was voldaan aan de beoordeling *in concreto* van de dubbele strafbaarheid voor het strafbare feit van niet-nakoming van een officiële beslissing. Volgens de NS moest het beschermde belang van de Tsjechische Republiek dat door de niet-nakoming van de officiële Tsjechische beslissing was geraakt, worden beoordeeld als betrof het een belang van de Slowaakse Staat. Met andere woorden, dat het strafbare feit geen officiële beslissing van een Slowaakse maar van een Tsjechische instantie was, stond niet in de weg aan de conclusie dat aan het vereiste van dubbele strafbaarheid was voldaan. [4]

## III – **Feiten, nationale procedure en prejudiciële vraag**

16. Op 12 februari 2014 heeft het lokale bestuur van de gemeente Přerov (Tsjechische Republiek) Grundza een rijverbod opgelegd. Op 9 maart 2014 heeft Grundza een diefstal gepleegd in de Tsjechische Republiek. Op 9 augustus 2014 is hij, rijdend in een auto in Praag, aangehouden. Op 28 augustus 2014 is hij schuldig bevonden aan het strafbare feit van niet-nakoming van een officiële beslissing en op 3 oktober 2014 ten slotte is hem wegens de diefstal en de niet-nakoming van een officiële beslissing een cumulatieve [5] vrijheidsstraf van 15 maanden opgelegd.

17. Vervolgens heeft de bevoegde Tsjechische rechterlijke autoriteit krachtens kaderbesluit 2008/909 verzocht om erkenning van het tegen Grundza gewezen vonnis en tenuitvoerlegging van de straf in Slowakije.

18. Bij zijn onderzoek van dat verzoek vraagt de verwijzende rechter zich, gelet op de uiteenlopende uitspraken van het Slowaakse hooggerechtshof over de hiervoor uiteengezette beoordeling van de dubbele strafbaarheid, af, of in casu aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan, nu de niet-nagekomen beslissing afkomstig is van een Tsjechische instantie.

3 — Arrest van de NS van 26 januari 2010, sp. Zn. 2 Urto 1/2011, gepubliceerd in Zbierka stanovisk NS a sudov SR onder 2/2011, nr. 17, blz. 9, te vinden op http://www.supcourt.gov.sk/data/files/88_stanoviska_rozhodnutia_2_2011.pdf.

4 — Beslissing van de NS van 5 september 2012, sp. zn. 3 Urto 1/2012, te vinden op http://www.supcourt.gov.sk/data/att/23S02_subor.pdf).

5 — Naar Tsjechisch recht bestraft de rechter bij het opleggen van een „cumulatieve sanctie" („souhrnný trest") twee of meer door dezelfde dader begane strafbare feiten met één sanctie. Hij vernietigt het dictum van de eerdere uitspra(a)k(en) wat de strafoplegging betreft, en „absorbeert" als het ware de reeds opgelegde sanctie(s) in één nieuwe sanctie.

19. In die omstandigheden heeft de Krajský súd v Prešove (regionaal gerecht, Prešov) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 7, lid 3, en 9, lid 1, onder d), van het kaderbesluit [2008/909] aldus worden uitgelegd dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid slechts is voldaan wanneer de feiten waarop de te erkennen beslissing betrekking heeft, in concreto, dat wil zeggen op basis van een concrete beoordeling van de feiten, tevens strafbaar zijn volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat (ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan), dan wel dat reeds aan die voorwaarde is voldaan wanneer de feiten in het algemeen (in abstracto) ook volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar zijn?"

20. De Oostenrijkse, de Slowaakse, de Tsjechische en de Zweedse regering, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Slowaakse en de Tsjechische regering en de Commissie hebben hun standpunten ter terechtzitting van 25 mei 2016 mondeling toegelicht.

## IV – **Beoordeling**

### A – *Inleiding: Opmerking over de gebruikte terminologie*

21. Alle lidstaten die opmerkingen hebben ingediend alsmede de Commissie zijn het erover eens dat in de onderhavige zaak aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan. Zij komen echter tot deze conclusie op grond van uiteenlopende redeneringen.

22. De prejudiciële vraag van de verwijzende rechter is gebaseerd op het terminologische onderscheid tussen beoordeling van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid *in abstracto* en *in concreto*.

23. Die terminologie wordt courant gebruikt in de strafrechttheorie. De specifieke en exacte inhoud van deze begrippen (*in concreto* en *in abstracto*) is echter niet eenduidig en lijkt door verschillende auteurs verschillend te worden opgevat. [6]

24. Om de verschillende definities onder een gemeenschappelijke noemer te brengen, zou wellicht kunnen worden voorgesteld dat voor de beoordeling *in abstracto* van de dubbele strafbaarheid moet worden getoetst of de in het vonnis van de beslissingsstaat genoemde feiten en handelingen een strafbaar feit zouden opleveren indien zij in de tenuitvoerleggingsstaat waren gepleegd.

25. Voor de beoordeling *in concreto* van de dubbele strafbaarheid lijkt aanzienlijk meer nodig, onder meer dat is voldaan aan andere voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid als omschreven in de wetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat, zoals de leeftijd of geestesgesteldheid van de verdachte of onderzoek van nadere feitelijke omstandigheden waaronder het feit is gepleegd.

26. Uit de schriftelijke opmerkingen en de discussie die zich ter terechtzitting heeft ontsponnen, blijkt dat de lidstaten sterk van mening verschillen ten aanzien van de precieze betekenis van de begrippen *in concreto* en *in abstracto* in de context van de dubbele strafbaarheid.

6 — Zie bijvoorbeeld Plachta, M., „The Role of Double Criminality in International Cooperation in Penal Matters", in Jareborg, N. (red.), *Double Criminality: Studies in International Criminal Law*, Kriminalistik Institut, 1989, blz. 105; Van Ballegooij, W., *The Nature of Mutual Recognition in European Law: Re-examining the Notion from an Individual Rights Perspective with a View to its Further Development in the Criminal Justice Area*, Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland, 2015, blz. 127; Flore, D., „Reconnaissance mutuelle, double incrimination et territorialité", in *La reconnaissance mutuelle des décisions pénales dans l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Brussel, 2001, blz. 69 en 70; Keijzer, N., „The Double Criminality Requirement", in Blekxtoon, R. e.a. (red.), *Handbook on the European Arrest Warrant*, T.M.C. Asser Press, Den Haag, 2005, blz. 137; Cahin, G., „La double incrimination dans le droit de l'extradition", in RGDIP, 2013, nr. 3, blz. 586, en Cameron, I., „Double criminality under pressure", in *Festskrift till Per Ole Träskmann*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2011, blz. 124.

27. Uit die discussie bleek ook dat het onderscheid tussen de beoordeling van de dubbele strafbaarheid *in abstracto* en *in concreto* geen keuze is tussen twee mogelijkheden maar veeleer een glijdend verloop kent. Dat onderscheid is gebaseerd op het niveau van abstractie waarmee de dubbele strafbaarheid wordt onderzocht. Op het hoogste abstractieniveau ligt het accent, zou men kunnen zeggen, op de loutere immoraliteit van een feit: een bepaald feit wordt in beide systemen als verkeerd beschouwd. Een gradatie lager liggen de elementaire bestanddelen van het strafbare feit. Nog iets lager op de abstractieschaal kunnen alle andere bijzondere bestanddelen van strafrechtelijke aansprakelijkheid in aanmerking worden genomen, waaronder bijvoorbeeld de leeftijd of de (non-)existentie van uitzonderlijke omstandigheden, maar ook de zwaarte van de sancties. Op het laagste niveau van abstractie (dan wel het hoogste niveau van concretisering) zijn ook alle individuele feitelijke kenmerken van de daad relevant. Op dat niveau is in feite de vrijwel volledige gelijkheid van het feit en de juridische beoordeling ervan in beide betrokken rechtsstelsels vereist.

28. Waar moet de scheidslijn tussen *in abstracto* en *in concreto* dan worden getrokken? Ik ben het met het door de Commissie ter terechtzitting ingenomen standpunt eens, dat een discussie over deze begrippen en hun specifieke inhoud wellicht niet bijzonder zinvol is om de nationale rechter in deze zaak een nuttig antwoord te geven. Bovendien is het plakken van terminologische „etiketten", gezien de verschillen in opvatting tussen de interveniërende lidstaten over hoe de begrippen *in abstracto* en *in concreto* precies moeten worden gedefinieerd, mogelijk misleidend, aangezien er zeker interpretatieverschillen zullen zijn.

29. Om deze redenen is mijn onderzoek in deze conclusie niet op begrippen gericht maar functioneel. Ik zal de nationale rechter een antwoord geven dat is gebaseerd op de werking van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in het kader van het intracommunautaire stelsel van justitiële samenwerking in strafzaken en met name krachtens kaderbesluit 2008/909.

30. Alvorens tot die functionele analyse over te gaan, is het echter zinvol kort in te gaan op de ontwikkeling van het begrip dubbele strafbaarheid in de internationaalrechtelijke en Unierechtelijke context. Die ontwikkeling geeft ons een beter inzicht in het door kaderbesluit 2008/909 beoogde doel.

## B – *Ontwikkeling van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid*

31. Het vereiste van dubbele strafbaarheid stelt de uitoefening van de extraterritoriale rechtsmacht van een staat afhankelijk van de voorwaarde dat het betrokken gedrag strafbaar is naar het recht van de plaats waar het feit is gepleegd en naar het recht van de staat die het feit bestraft.[7] Het hangt samen met het legaliteitsbeginsel en meer in het bijzonder met de voorzienbaarheid van straffen (nulla poene sine lege).

32. De dubbele strafbaarheid is een traditioneel vereiste voor uitlevering. Hoewel in internationale rechtsinstrumenten bepaalde strafbare feiten als uitleveringsdelicten kunnen zijn gekwalificeerd, geldt voor uitlevering veelal het bijkomende vereiste dat het feit in de rechtsorde van beide betrokken staten strafbaar is gesteld.[8]

33. De eis van dubbele strafbaarheid berust op de beginselen van soevereiniteit, wederkerigheid en niet-inmenging, die de wezenlijke grondslagen vormen van de in instrumenten van internationaal publiekrecht neergelegde samenwerking tussen de staten. Deze samenwerking is er voornamelijk op gericht inmenging in de interne aangelegenheden van de betrokken staten te voorkomen.[9]

7 — Cameron, I., „Double criminality under pressure", in *Festskrift till Per Ole Träskmann*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2011, blz. 122 en 123.

8 — Thouvenin, J-M., „L'extradition", in Ascencio, H., Decaux, E., en Pellet, A., in *Droit International Pénal*, Pedone, Parijs, 2e herziene druk, 2012, blz. 1123 en 1124.

9 — Daillier, P., en Pellet, A., „Droit international public", *LGDJ*, Parijs, 7e druk, 2008, blz. 515, punt 337.

34. Het stelsel van justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Unie berust daarentegen primair op het beginsel van wederzijdse erkenning. [10] In het kader van dit stelsel staan de rechtsorden van de verschillende lidstaten voor elkaar open op basis van een verhoogde mate van wederzijds vertrouwen in elkaars strafrechtsstelsels.

35. Op een meer praktisch niveau betekent dit dat een in een lidstaat gegeven rechterlijke beslissing „zo snel mogelijk en zonder noemenswaardige strubbelingen in andere lidstaten moet worden erkend en ten uitvoer gelegd, alsof het een nationale beslissing was". [11]

36. Het beginsel van wederzijdse erkenning heeft met name geleid tot de vaststelling van een lijst van strafbare feiten ten aanzien waarvan het onderzoek van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is afgeschaft en dus *niet mag* worden verricht.

37. De, zij het gedeeltelijke, afwijking van het vereiste van dubbele strafbaarheid is een kwalitatieve verschuiving ten opzichte van de praktijk krachtens de instrumenten van internationaal publiekrecht. De afwijking werd voor het eerst ingevoerd bij kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten [12] en is inmiddels verruimd in een aantal andere Unierechtelijke handelingen [13], waaronder kaderbesluit 2008/909.

38. Kaderbesluit 2002/584 heeft het multilaterale uitleveringsstelsel vervangen dat voordien tussen de lidstaten gold. [14] Ook kaderbesluit 2008/909 heeft verschillende internationale rechtsinstrumenten vervangen met het doel de samenwerking tussen de lidstaten te versterken.

39. De aan kaderbesluit 2008/909 voorafgaande internationale instrumenten zijn het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen en het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. [15] Al deze teksten bevatten bepalingen over dubbele strafbaarheid. [16]

10 — Overweging 1 van kaderbesluit 2008/909. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:319, punt 13).

11 — Plachta, M., „Cooperation in Criminal Matters in Europe: Different Models and Approaches", in Bassiouni, Ch., *International Criminal Law, Vol II: Multilateral and Bilateral Enforcement Mechanisms*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, 3e druk, blz. 458. Zie ook overweging 5 van kaderbesluit 2008/909.

12 — Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24). Zie over de geldigheid van kaderbesluit 2002/584, voor zover daarbij de toetsing van de dubbele strafbaarheid wordt afgeschaft voor de strafbare feiten genoemd in een met artikel 7, lid 1, van kaderbesluit 2008/909 vergelijkbare bepaling, arrest van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punten 48-61).

13 — Artikel 3, lid 2, van kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken (PB 2003, L 196, blz. 45); artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PB 2006, L 328, blz. 59); artikel 5, lid 1, van kaderbesluit van 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PB 2005, L 76, blz. 16); artikel 10, lid 1, van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen) (PB 2008, L 337, blz. 102); artikel 14, lid 1, van kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel) (PB 2009, L 294, blz. 20).

14 — Zie arresten van 16 juli 2015, minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 6 oktober 2009, Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Zie artikel 26, lid 1, van kaderbesluit 2008/909.

16 — Artikel 3, lid 1, onder e), van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen van 21 maart 1983, STE nr. 112; artikel 5, eerste streepje, onder b), van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991. Artikel 4, lid 1, van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 28 mei 1970, STE nr. 70.

40. Het is van belang deze historische ontwikkelingen in het oog te houden bij het onderzoek van de functie van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid van kaderbesluit 2008/909. De toepassing van die regel van kaderbesluit 2008/909 mag niet leiden tot minder sterk ontwikkelde of moeizamere interacties tussen de lidstaten vergeleken met het eerdere minder geïntegreerde, op de hiervoor genoemde internationale instrumenten gebaseerde systeem.

C – *De werking van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in de context van kaderbesluit 2008/909*

41. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat het passende abstractie- of generalisatieniveau is waarmee een met een sanctie bedreigd strafbaar feit moet worden beoordeeld, om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid van kaderbesluit 2008/909. De vraag heeft meer bepaald tot doel te vernemen of de artikelen 7, lid 3, en 9, lid 1, onder d), van het kaderbesluit aldus moeten worden uitgelegd dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan wanneer:

a) wordt verzocht om erkenning van het vonnis en tenuitvoerlegging van de sanctie voor feiten die in de beslissingsstaat zijn gekwalificeerd als het strafbare feit van „niet-nakoming van een officiële beslissing", en wanneer

b) het recht van de tenuitvoerleggingsstaat een op vergelijkbare wijze omschreven strafbaar feit kent, maar wanneer

c) volgens het recht of beter gezegd de rechtspraak van de tenuitvoerleggingsstaat alleen sprake kan zijn van dat strafbare feit wanneer de officiële beslissing door een van zijn eigen instanties is gegeven.

42. Ik wil er meteen aan herinneren dat de werking van kaderbesluit 2008/909 en het onderzoek van de dubbele strafbaarheid afhankelijk is van het antwoord op de vraag of het betrokken strafbare feit is opgenomen in de lijst van artikel 7, lid 1. Met betrekking tot de in die lijst opgenomen strafbare feiten mogen de rechters van de tenuitvoerleggingsstaat in beginsel[17] niet onderzoeken of aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan bij de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de in de beslissingsstaat opgelegde sanctie.

43. Het strafbare feit van niet-nakoming van een officiële beslissing staat niet op die lijst.

44. Wanneer een strafbaar feit niet op de lijst van artikel 7, lid 1, voorkomt, kan de dubbele strafbaarheid worden onderzocht. Of de dubbele strafbaarheid van die strafbare feiten al dan niet wordt onderzocht, is een mogelijkheid voor de lidstaat en geen verplichting. Het staat de lidstaten derhalve vrij te beslissen of zij de voorwaarde van dubbele strafbaarheid toepassen op niet in artikel 7, lid 1, genoemde strafbare feiten.

45. Slowakije heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. De Slowaakse rechters moeten bij hun onderzoek van verzoeken om overbrenging van in andere lidstaten gevonniste personen derhalve toetsen of aan die voorwaarde is voldaan.

46. Tegen deze achtergrond zal ik, om de verwijzende rechter een bruikbaar houvast te bieden met betrekking tot het te hanteren criterium bij de beoordeling van de dubbele strafbaarheid, eerst de relevante factoren bespreken waarmee bij die beoordeling rekening moet worden gehouden (1), om vervolgens het in de onderhavige zaak gerezen specifieke punt van het beschermde staatsbelang te behandelen (2).

17 — Tenzij de betrokken lidstaat een verklaring in tegengestelde zin heeft afgelegd op grond van artikel 7, lid 4, van kaderbesluit 2008/909.

1. Relevante factoren voor de beoordeling van de dubbele strafbaarheid

47. Artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 omschrijft de omvang van de beoordeling van de dubbele strafbaarheid door als vereiste te stellen dat de betrokken *feiten* ook naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat een *strafbaar feit* vormen, *ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan*.

48. Met name twee aspecten verdienen de aandacht. Ten eerste blijkt uit artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909, waar het benadrukt dat ten aanzien van de *bestanddelen* van het strafbare feit een flexibele benadering moet worden gevolgd, dat er geen exacte overeenstemming behoeft te bestaan tussen alle bestanddelen van het strafbare feit, zoals dit respectievelijk in het recht van de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat is gedefinieerd.

49. Ten tweede maakt artikel 7, lid 3, van het kaderbesluit door zijn nadruk op flexibiliteit met betrekking tot de *kwalificatie* van het strafbare feit, eveneens duidelijk dat er geen exacte overeenstemming van de naam of de classificatie van het strafbare feit hoeft te zijn tussen de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat.

50. Wat, omgekeerd, volgens artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 wél relevant en zelfs bepalend is, is overeenstemming tussen de *feitelijke* basiskenmerken van het strafbare feit zoals deze blijken uit het vonnis van de beslissingsstaat aan de ene kant, en de definitie van een strafbaar feit in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat aan de andere kant.

51. De beoordeling van de dubbele strafbaarheid dient derhalve in wezen in twee stappen te verlopen: 1) *verplaatsing*, die erin bestaat, uitgaande van de basiskenmerken van het in de beslissingsstaat gepleegde feit, dat feit als in de tenuitvoerleggingsstaat gepleegd te beschouwen, en 2) *subsumptie* van deze basisfeiten onder het daartoe geëigende strafbare feit volgens de definitie in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

52. Met andere woorden, de vragen die de rechterlijke autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat zich moet stellen bij een dergelijke „omzetting” zijn: kan (kunnen) het feit (of de feiten) dat (die) aanleiding heeft (hebben) gegeven tot het vonnis in de beslissingsstaat onder een in de strafwetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat genoemd strafbaar feit worden gebracht? Zou dat feit per se een strafrechtelijk gesanctioneerd feit zijn indien het op het grondgebied van de tenuitvoerleggingsstaat was gepleegd?

53. Voor het formuleren van een antwoord op deze vragen en het definiëren van het feit (of feiten) dat (die) moet(en) worden omgezet, dienen deze vragen mijns inziens op een vrij hoog niveau van abstractie te worden onderzocht. Er moet worden nagegaan of de *feitelijke* basiskenmerken die naar het oordeel van de rechterlijke instanties van de beslissingsstaat relevant waren voor de strafrechtelijke veroordeling van de verdachte, overeenstemmen met de *bestanddelen* van een strafbaar feit zoals dat is gekwalificeerd in de strafwetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat.

54. Uit de bewoordingen van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 („*ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan*”) blijkt echter dat de overeenstemming niet moet worden gezocht tussen de respectievelijke normatieve definities van het strafbare feit in de rechtsstelsels van de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat. [18]

18 — Terugkomend op het voorbeeld van de uitlevering in de context waarvan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid zich historisch heeft ontwikkeld, is het wellicht relevant te vermelden dat het Modelverdrag inzake uitlevering van de Verenigde Naties in artikel 2, lid 2, expliciet bepaalt dat: „[i]n determining whether an offence is an offence punishable under the laws of both Parties, it shall not matter whether: (a) The laws of the Parties place the acts or omissions constituting the offence within the same category of offence or denominate the offence by the same terminology; (b) Under the laws of the Parties the constituent elements of the offence differ, it being understood that the totality of the acts or omissions as presented by the requesting State shall be taken into account”, Model Treaty on Extradition, A/RES/45/116, 14 december 1990.

55. In een aantal gevallen is reeds op het normatieve niveau vrij gemakkelijk een overeenkomst vast te stellen. Dat lijkt in casu het geval. Het strafbare feit van niet-nakoming van een officiële beslissing is op vrijwel dezelfde wijze gedefinieerd in het Tsjechische en het Slowaakse wetboek van strafrecht. In andere gevallen kan de formulering van het strafbare feit in de tenuitvoerleggingsstaat echter ook licht afwijken van die in de beslissingsstaat. De bestanddelen van de twee strafbare feiten kunnen niet geheel identiek zijn. Of de bestanddelen kunnen nagenoeg dezelfde zijn, maar de strafbare feiten kunnen in de respectievelijke rechtsstelsels anders worden aangeduid. Verder kan het „initiële" strafbare feit in de wetboeken van strafrecht zeer eng zijn gedefinieerd en deel uitmaken van een ruimere categorie strafbare feiten die in onderlinge samenhang moeten worden bezien voor de beoordeling van de dubbele strafbaarheid.

56. Zoals ik echter reeds heb opgemerkt, is het duidelijk dat de beoogde omzetting van een strafbaar feit van de beslissingsstaat naar de tenuitvoerleggingsstaat „diagonaal" moet verlopen (subsumptie van de feitelijke basiskenmerken van de beslissingsstaat onder de wetten van de tenuitvoerleggingsstaat) en niet „horizontaal" (waarbij naar overeenstemming wordt gezocht tussen de normatieve definities van een strafbaar feit in beide staten).

57. Om concreter te zijn, in het onderhavige geval van Grundza zou dan de basisbeschrijving van het feit moeten worden omgezet, die eenvoudig als volgt kan worden geformuleerd: de daad van een persoon die een motorvoertuig bestuurt ondanks het bestaan van een officiële beslissing waarbij die activiteit hem verboden is.

58. Vervolgens is de vraag: zou een dergelijk feit ook strafbaar zijn naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, indien het op zijn grondgebied was gepleegd? In de Slowaakse context lijkt het antwoord bevestigend te zijn.

59. Verplaatsing en subsumptie kunnen in het algemeen echter zelfs verder gaan en tot veranderingen leiden in de classificatie van het strafbare feit in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Het door de Tsjechische regering ter terechtzitting gegeven voorbeeld illustreert dit goed. Het betrof het strafbare feit „rijden zonder rijbewijs" in het Duitse wetboek van strafrecht.[19] Het door Grundza gepleegde feit zou naar Duits strafrecht mogelijk niet worden gekwalificeerd als „niet-nakoming van een officiële beslissing", maar als „rijden zonder rijbewijs". Maar zelfs in dat geval zou mijns inziens nog steeds aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in de zin van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 zijn voldaan. Veranderingen in de strafrechtelijke classificering bij de omzetting van strafbare feiten van het ene naar het andere rechtsstelsel zijn door de bewoordingen van die bepaling uitdrukkelijk voorzien en toegestaan.

60. Met andere woorden, de benadering die moet worden gevolgd bij de beoordeling van de dubbele strafbaarheid krachtens kaderbesluit 2008/909 berust mijns inziens op het veralgemenen op een hoger abstractieniveau van het door de rechter van de beslissingsstaat onderzochte en gevonniste gedrag. Die veralgemening impliceert noodzakelijkerwijze een zekere flexibiliteit in het omzettingsproces, waarin het betrokken feit wordt onderzocht aan de hand van de verschillende beschikbare definities van strafbare feiten in de tenuitvoerleggingsstaat.

61. Voorts wordt de idee dat de beoordeling van de dubbele strafbaarheid op een hoog abstractieniveau moet plaatsvinden ook bevestigd door de vrij beperkte informatie die de bevoegde instanties van de beslissingsstaat verstrekken op het modelformulier in bijlage I bij kaderbesluit 2008/909.

19 — Zie § 21, lid 1, van het Straßenverkehrsgesetz (Duitse wegenverkeerswet; hierna: „StVG") (BGBl. 2003 I, blz. 310, 919) betreffende het strafbare feit „Fahren ohne Fahrerlaubnis" („rijden zonder rijbewijs"). „(1). Hij die 1) een motorrijtuig bestuurt zonder in het bezit te zijn van het daartoe vereiste rijbewijs of aan wie […] een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, wordt gestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete […]."

62. De hoeveelheid informatie die moet worden verstrekt, is afhankelijk van de vraag of het verzoek om erkenning van het vonnis en tenuitvoerlegging van de sanctie strafbare feiten betreft die zijn genoemd in artikel 7, lid 1, [punten 1 en 2 van rubriek h) van bijlage I] of andere (niet opgenomen) strafbare feiten [punten 1 en 3 van rubriek h) van bijlage I].

63. Maar zelfs voor de niet opgenomen strafbare feiten die op dubbele strafbaarheid getoetst kunnen worden, is de gestandaardiseerde informatie die moet worden verstrekt zeer basaal. Zoals de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen stelt, staat een dergelijke beperkte hoeveelheid gegevens in elk geval geen volledigere beoordeling van de zaak toe.

64. Er kan kortom sprake zijn van individuele verschillen in de strafrechtelijke classificatie, maar die bijzonderheden zijn niet relevant voor de beoordeling van de voorwaarde van de dubbele strafbaarheid. Waar het om gaat, is of het soort feit, indien het op het grondgebied van de tenuitvoerleggingsstaat was gepleegd, *per se* strafrechtelijk gesanctioneerd zou zijn.

65. Er dient met name nadruk te worden gelegd op de woorden *per se strafrechtelijk gesanctioneerd* vis-à-vis de vraag of de gevonniste persoon, indien hij strafrechtelijk was vervolgd, ook schuldig bevonden en veroordeeld zou zijn indien de strafrechtelijke procedure was gevoerd op basis van het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

66. Ik wijs er in dit verband op dat kaderbesluit 2008/909 tot doel heeft de sociale re-integratie van gevonniste personen te bevorderen door het voor hen mogelijk te maken hun straf te ondergaan in een andere lidstaat.

67. Het doel is derhalve de overbrenging van reeds gevonniste personen en hun sociale re-integratie. Het is bepaald niet het aanvechten van definitieve beslissingen of het entameren van nieuwe strafrechtelijke procedures in de tenuitvoerleggingsstaat. Niet voor niets kan de bij kaderbesluit 2008/909 ingestelde samenwerking *pas* aan de orde komen *nadat* de behandeling van de zaak is afgerond en *definitief* vonnis is gewezen in de beslissingsstaat.

68. In dat kader moet de voorwaarde van de dubbele strafbaarheid van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 worden opgevat als een extra veiligheidsklep die de lidstaat van tenuitvoerlegging kan activeren om de tenuitvoerlegging te weigeren van een sanctie voor een feit dat niet *per se* strafbaar is volgens zijn eigen wetgeving. Met andere woorden, een lidstaat kan niet worden verplicht een vonnis te erkennen en ten uitvoer te leggen voor gedrag dat door de staat en de samenleving niet voldoende moreel verwerpelijk wordt geacht om het strafrechtelijk te sanctioneren. [20]

2. Relevantie van het specifieke beschermde staatsbelang

69. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, vereist de beoordeling van de dubbele strafbaarheid in het kader van kaderbesluit 2008/909 een verplaatsing van de feiten naar een hoog abstractieniveau en hun subsumptie onder het strafrecht van de tenuitvoerleggingsstaat.

70. Het is niet meer dan logisch dat die omzetting ook plaatsvindt met betrekking tot het bijzondere door het strafbare feit geraakte staatsbelang. Voor de definitie van het om te zetten feit kan een staatsbelang niet als *het* nationale belang van *de* specifieke staat (dit wil zeggen, de beslissingsstaat) worden beschouwd, maar veeleer als *een* staatsbelang dat samen met andere basiskenmerken van het feit moet worden beoordeeld naar het strafrecht van de tenuitvoerleggingsstaat.

20 — De evidente voorbeelden in deze categorie zijn feiten die in de ene lidstaat als strafbaar zijn aangemerkt maar in de andere in het geheel niet, zoals euthanasie of ontkenning van de Holocaust. Dit geldt mijns inziens ook voor feiten die als strafbare feiten zijn gekwalificeerd in de ene staat maar als loutere administratieve overtredingen in de andere (dit wil zeggen, waarop alleen administratief en niet strafrechtelijk kan worden gereageerd).

71. Het zal duidelijk zijn dat er in bijzondere en betrekkelijk uitzonderlijke gevallen uitzonderingen mogelijk zijn op de ongeclausuleerde omzetting van de respectievelijke staatsbelangen van de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat. Voor het overgrote deel van andere strafbare feiten, waaronder de niet-nakoming van een officiële beslissing, kan een stelsel van wederzijdse erkenning echter alleen functioneren wanneer hetgeen werkelijk wordt beschermd, het gezag van „een officiële beslissing" is, en niet louter het „gezag van de uitsluitend door de instanties van lidstaat X gegeven beslissingen".

72. Deze uitlegging van de betekenis van artikel 7, lid 3, van kaderbesluit 2008/909 wordt ook bevestigd door twee andere op de systematiek gebaseerde argumenten.

73. Ten eerste hebben sommige van de in artikel 7, lid 1, van kaderbesluit 2008/909 genoemde strafbare feiten (waarvoor de dubbele strafbaarheid volledig is afgeschaft) duidelijk tot doel het specifieke staatsbelang te beschermen dat erdoor is aangetast. Dat zijn bijvoorbeeld sabotage, corruptie, valsemunterij, hulpverlening bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf, vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten of vervalsing van betaalmiddelen.

74. Ten tweede voorziet artikel 9, lid 1, onder d), van kaderbesluit 2008/909 in de mogelijkheid de erkenning van een vonnis of de tenuitvoerlegging van een sanctie te weigeren wanneer niet aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan. Het bepaalt echter: „Ter zake van retributies en belastingen, douanerechten en deviezen […] mag de tenuitvoerlegging van een vonnis niet worden geweigerd op grond van het feit dat de tenuitvoerleggingsstaat niet dezelfde soort retributies of belastingen heft, of niet dezelfde soort regelgeving inzake retributies, belastingen, douanerechten en deviezen kent als de beslissingsstaat."

75. Deze twee bepalingen wettigen mijns inziens de conclusie dat de wederzijdse erkenning overeenkomstig kaderbesluit 2008/909 in het algemeen het bijzondere eigenbelang van de lidstaten overstijgt. Is dat tenslotte niet juist waar het bij de wederzijdse erkenning en eerbiediging om gaat?

76. Op grond van het bovenstaande kom ik tot de slotsom dat de artikelen 7, lid 3, en 9, lid 1, onder d), van kaderbesluit 2008/909 aldus moeten worden uitgelegd dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan wanneer de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie worden verzocht voor een feit dat, beoordeeld op een vrij hoog abstractieniveau, per se strafbaar is naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, ongeacht of er sprake is van volledige overeenstemming tussen de classificatie van dat strafbare feit in het recht van de beslissingsstaat en in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

## V – **Conclusie**

77. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Krajský súd v Prešove (regionaal gerecht, Prešov) als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 7, lid 3, en 9, lid 1, onder d), van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan wanneer de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie worden verzocht voor een feit dat, beoordeeld op een vrij hoog abstractieniveau, per se strafbaar is naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, ongeacht of er sprake is van volledige overeenstemming tussen de classificatie van dat strafbare feit in het recht van de beslissingsstaat en in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat."