CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 2 maart 2016 [1]

Zaak C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

[verzoek van de Curte de Apel Cluj (Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Kaderbesluit 2002/584/JBZ — Europees aanhoudingsbevel — Artikel 8, lid 1, onder c) — Geen van het Europees aanhoudingsbevel onderscheiden voorafgaand nationaal aanhoudingsbevel — Gevolg”

1. Is een nationale wettelijke regeling waarbij het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel wordt uitgebreid tot het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en op grond waarvan dat bevel derhalve met het oog op strafvervolging kan worden uitgevaardigd zonder dat eerst een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, in overeenstemming met kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten [2], zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 [3]?

2. Dat is de vraag in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, dat betrekking heeft op de uitlegging van de artikelen 3, 4 en 8 van het kaderbesluit en is ingediend naar aanleiding van een verzoek om in Roemenië een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen dat op 23 maart 2015 door de Mátészalkai járásbíróság (lokale rechtbank Mátészalka, Hongarije) was uitgevaardigd ten aanzien van de Roemeen N. Bob-Dogi. Deze werd op 2 april 2015 in zijn land aangehouden en onder rechterlijk toezicht geplaatst.

3. De Curte de Apel Cluj (hof van beroep Cluj) wenst in wezen te vernemen of het „aanhoudingsbevel” waarvan krachtens artikel 8, lid 1, onder c), van het kaderbesluit het bestaan moet worden vermeld in het Europees aanhoudingsbevel, moet worden begrepen als een nationaal aanhoudingsbevel dat verschilt van het Europees aanhoudingsbevel en daarvóór is uitgevaardigd, en zo ja, of het ontbreken van een nationaal aanhoudingsbevel dat aan dat vereiste beantwoordt, moet worden beschouwd als een impliciete grond om de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel te weigeren.

4. De ogenschijnlijk technische aard van deze vragen verhult dat in casu heel wat op het spel staat voor de toekomst van instrumenten voor wederzijdse erkenning en bijgevolg voor de totstandbrenging van de Europese justitiële ruimte, die de waarborgen bepaalt die zijn ingevoerd om te verzekeren dat de grondrechten in acht worden genomen in het kader van het mechanisme van het Europees aanhoudingsbevel, waarvan de tenuitvoerlegging noodzakelijkerwijze gepaard gaat met een lange of minder lange vrijheidsbeneming.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 190, blz. 1.

3 — PB L 81, blz. 24; hierna: „kaderbesluit”.

5. Over het antwoord bestaat geen twijfel als eenmaal vast is komen te staan dat de Hongaarse wettelijke regeling aan de orde in het hoofdgeding enerzijds moet worden onderzocht in het licht van de vereisten van de bescherming van de grondrechten en anderzijds geen garantie is voor de doeltreffendheid en snelheid van het mechanisme van het Europees aanhoudingsbevel.

6. In deze conclusie zal ik in de eerste plaats betogen dat een Europees aanhoudingsbevel slechts kan worden uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing waarbij de opsporing en aanhouding van de vervolgde persoon worden gelast en dat is uitgevaardigd of die is gegeven in overeenstemming met het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat.

7. In de tweede plaats zal ik de stelling ontwikkelen dat het ontbreken van een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel leidt tot verzuim van een wezenlijk vormvoorschrift dat onlosmakelijk is verbonden met het bestaan van het Europees aanhoudingsbevel, zodat de uitvoerende rechterlijke autoriteit moet weigeren de handeling als Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

8. De overwegingen 5 tot en met 8 en 10 van het kaderbesluit luiden:

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

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

(7) Daar de beoogde vervanging van het multilaterale uitleveringsstelsel, gebaseerd op het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 niet voldoende door de lidstaten op unilaterale wijze kan worden verwezenlijkt en derhalve wegens de dimensie en effecten ervan beter op het niveau van de Unie haar beslag kan krijgen, kan de Raad overeenkomstig het in artikel 2 [EU] en in artikel 5 [EG] neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, zoals in laatstgenoemd artikel neergelegd, gaat dit kaderbesluit niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

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

[...]

(10) De regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel berust op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten. [...]”

9. Artikel 1 van het kaderbesluit, „Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel”, bepaalt:

„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 strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

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

10. In de artikelen 3 tot en met 4 bis van het kaderbesluit worden de gronden voor verplichte en facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel vermeld.

11. In lid 1 van artikel 8 van het kaderbesluit, met het opschrift „Inhoud en vorm van het Europees aanhoudingsbevel”, is bepaald:

„In het Europees aanhoudingsbevel worden overeenkomstig het als bijlage bij dit kaderbesluit gevoegde model de navolgende gegevens vermeld:

[...]

c) de vermelding dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat, zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2;

[...]”

12. Artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit luidt:

„Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit van oordeel is dat de door de uitvaardigende lidstaat meegedeelde gegevens onvoldoende zijn om haar in staat te stellen een beslissing te nemen over de overlevering, verzoekt zij dringend om aanvullende gegevens, met name in verband met de artikelen 3 tot en met 5 en artikel 8 en kan zij een uiterste datum voor de ontvangst ervan vaststellen, rekening houdend met de noodzaak de in artikel 17 gestelde termijn in acht te nemen.”

B – *Hongaars recht*

13. Artikel 25 van de az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (wet nr. CLXXX van 2012 betreffende de samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie) [4] bepaalt:

„1) Indien ten aanzien van de verdachte een strafvordering moet worden ingesteld, vaardigt de rechterlijke instantie onmiddellijk een Europees aanhoudingsbevel uit met het oog op zijn aanhouding in een lidstaat van de Europese Unie en zijn overlevering, voor zover de ernst van het strafbaar feit dit rechtvaardigt [...]

[...]

7) Het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel strekt zich uit tot het Hongaarse grondgebied.

[...]"

II – Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. Op 23 maart 2015 heeft de Mátészalkai járásbíróság een Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd ten aanzien van de Roemeen Bob-Dogi in het kader van een tegen hem ingestelde strafvervolging wegens feiten die hij op 27 november 2013 in Hongarije had gepleegd en die konden worden gekwalificeerd als „het toebrengen van ernstig lichamelijk letsel".

15. Deze feiten betreffen een verkeersongeval op de openbare weg waarbij de Hongaar J. Katona, die een bromfiets bestuurde, meerdere breuken en letsels heeft opgelopen en waarvoor Bob-Dogi aansprakelijk zou zijn omdat de vrachtwagen die hij bestuurde, te hard reed.

16. Op 30 maart 2015 werd een signalering betreffende het Europees aanhoudingsbevel opgenomen in het Schengeninformatiesysteem (SIS).

17. Op 2 april 2015 werd Bob-Dogi aangehouden in Roemenië en, na inverzekeringstelling, bij de Curte de Apel Cluj voorgeleid met het oog op zijn overlevering aan de Hongaarse rechterlijke autoriteiten.

18. Deze rechter heeft bij beschikking van dezelfde dag het verzoek om Bob-Dogi in voorlopige hechtenis te nemen afgewezen en zijn onmiddellijke vrijlating onder rechterlijk toezicht gelast, waarbij hij het openbaar ministerie een termijn stelde om een vertaling van het Europees aanhoudingsbevel in het Roemeens neer te leggen.

19. Ter terechtzitting van 15 april 2015 ontving Bob-Dogi een kopie van het in het Roemeens vertaalde Europees aanhoudingsbevel.

20. De verwijzende rechter betwijfelt of de Hongaarse wettelijke regeling in overeenstemming is met het kaderbesluit. Hij merkt op dat in punt b) van het Europees aanhoudingsbevel – met het opschrift „Besluit dat aan dit aanhoudingsbevel ten grondslag ligt" – „parket bij de Nyíregyházi járásbíróság K.11884/2013/4" staat en in punt b), 1), van hetzelfde bevel – waar het aanhoudingsbevel of de gelijkwaardige rechterlijke beslissing moet worden vermeld – wordt verwezen naar „Europees

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

aanhoudingsbevel nr. 1.B256/2014/19-II uitgevaardigd door de Mátészalkai járásbíróság, dat ook geldt voor het Hongaarse grondgebied en dus tegelijkertijd een nationaal aanhoudingsbevel vormt". De verwijzende rechter vraagt zich bijgevolg af of het Europees aanhoudingsbevel een geldige basis voor zichzelf kan vormen, zonder verwijzing naar een onderscheiden, voorafgaand nationaal bevel.

21. Dienaangaande merkt hij op dat er interpretatieverschillen bestaan tussen de Roemeense rechterlijke instanties.

22. Volgens de meerderheidsopvatting moet het verzoek om tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel in een dergelijk geval worden afgewezen, in essentie omdat dit het ontbreken van een nationaal aanhoudingsbevel of een voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissing niet opheft. Andere rechterlijke instanties hebben het verzoek om tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel toegewezen op grond dat de wettelijke vereisten vervuld waren aangezien de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten uitdrukkelijk hadden vermeld dat het uitgevaardigde Europees aanhoudingsbevel de rechterlijke beslissing was die ten grondslag lag aan het aan de Roemeense rechterlijke autoriteiten gerichte verzoek, waarbij er in bepaalde gevallen op werd gewezen dat volgens de Hongaarse wettelijke regeling het Europees aanhoudingsbevel tegelijk geldt als nationaal aanhoudingsbevel.

23. De verwijzende rechter is van oordeel dat de beslissing die de uitvoerende rechterlijke autoriteit erkent in het kader van de procedure voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel, de nationale rechterlijke beslissing is die door de bevoegde autoriteit wordt gegeven overeenkomstig de voorschriften van het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat vóór de inleiding van een procedure voor de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.

24. Deze rechter merkt op dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen een Europees aanhoudingsbevel en een nationaal aanhoudingsbevel. De uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel beoogt de aanhouding en overlevering van een verdachte of veroordeelde die zich op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat bevindt, terwijl het nationale aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd om een persoon aan te houden die zich op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat bevindt. Voorts steunt de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel op een aanhoudingsbevel of een beslissing inzake de tenuitvoerlegging van een straf, terwijl het nationale aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd op basis van de in het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat gestelde voorwaarden en voorziene gevallen. Daarnaast bestaan er meerdere verschillen tussen een Europees aanhoudingsbevel en een nationaal aanhoudingsbevel wat betreft inhoud, vorm en geldigheidsduur.

25. De verwijzende rechter leidt daaruit af dat een persoon bij ontbreken van een nationaal aanhoudingsbevel niet mag worden aangehouden en vastgehouden en dat niet kan worden aanvaard dat het Europees aanhoudingsbevel na de overlevering van de gezochte persoon in een nationaal aanhoudingsbevel „verandert". Een dergelijke uitlegging is bovendien in strijd met de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten.

26. Volgens de verwijzende rechter blijkt voorts uit de rechtspraktijk dat er naast de in het kaderbesluit neergelegde gronden voor facultatieve of verplichte weigering andere, impliciete weigeringsgronden bestaan. Daarvan is sprake wanneer de materiële of formele voorwaarden van het Europees aanhoudingsbevel niet zijn vervuld, met name ingeval er geen nationaal aanhoudingsbevel van de uitvaardigende lidstaat is, zoals in het hoofdgeding.

27. In deze omstandigheden heeft de Curte de Apel Cluj de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet voor de toepassing van artikel 8, lid 1, onder c), van [het kaderbesluit] onder de uitdrukking ‚dat een aanhoudingsbevel bestaat' worden verstaan een nationaal [...] aanhoudingsbevel dat overeenkomstig de voorschriften van het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat is uitgevaardigd en dat derhalve niet hetzelfde is als het Europees aanhoudingsbevel?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan het ontbreken van een nationaal [...] aanhoudingsbevel een impliciete grond vormen om het Europees aanhoudingsbevel niet ten uitvoer te leggen?"

III – Beoordeling

A – *Eerste vraag*

28. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 8, lid 1, onder c), van het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat onder het aanhoudingsbevel waarvan het bestaan moet worden vermeld op het formulier, moet worden verstaan een van het Europees aanhoudingsbevel onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel dat is uitgevaardigd overeenkomstig de voorschriften van het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat.

29. Hij stelt deze vraag omdat hij wordt geconfronteerd met een Europees aanhoudingsbevel waarin in punt b), 1), van het formulier enkel naar het aanhoudingsbevel zelf wordt verwezen. De Hongaarse rechterlijke autoriteiten vaardigen immers, wanneer zij over ernstige aanwijzingen beschikken die doen vermoeden dat een persoon die wordt gezocht met het oog op strafvervolging, zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, onmiddellijk een Europees aanhoudingsbevel uit op basis van artikel 25 van wet nr. CLXXX van 2012 betreffende de samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat bepaalt dat het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel zich uitstrekt tot het Hongaarse grondgebied.

30. Alvorens deze vraag te beantwoorden lijkt het mij belangrijk te benadrukken dat het formulier van het Europees aanhoudingsbevel waarmee de Hongaarse rechterlijke autoriteiten hun Roemeense collega's om de overlevering van Bob-Dogi hebben verzocht, niet enkel – in punt b), 1) – verwijst naar dat bevel, uitgevaardigd door de Mátészalkai járásbíróság, maar ook – in punt b), onder de titel „Besluit dat aan dit aanhoudingsbevel ten grondslag ligt" – het „openbaar ministerie bij de Nyíregyházi járásbíróság K.11884/2013/4" vermeldt. Door deze dubbele vermelding is het Europees aanhoudingsbevel inherent ambigu over de vraag wie de beslissing heeft genomen. Wie heeft beslist om een aanhoudingsbevel ten aanzien van Bob-Dogi uit te vaardigen? Het openbaar ministerie bij de Nyíregyházi járásbíróság, waarvan de beslissing gewoon ten uitvoer is gelegd door de Mátészalkai járásbíróság, of deze rechtbank, op verzoek van genoemd openbaar ministerie? Ik weet het niet en betwijfel ten zeerste of de verwijzende rechter enige verzekering op dit vlak heeft gekregen.

31. Zelfs indien de beslissing afkomstig zou zijn van de rechtbank, meen ik dat artikel 8, lid 1, onder c), van het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het Europees aanhoudingsbevel gebaseerd moet zijn op een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel waarbij de opsporing en aanhouding van de vervolgde persoon op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat worden gelast.

32. Drie met elkaar overeenstemmende overwegingen lijken daarvoor te pleiten. In de eerste plaats is een regeling zoals die in het Hongaarse recht niet in overeenstemming met de conceptuele autonomie van het begrip Europees aanhoudingsbevel. In de tweede plaats ontneemt deze regeling de persoon die wordt gezocht met het oog op strafvervolging, de procedurele waarborgen die voortvloeien uit de

uitvaardiging van een nationale rechterlijke beslissing waarbij zijn opsporing en aanhouding worden gelast. In de derde plaats belet de gelijkstelling van het Europees aanhoudingsbevel met een nationaal aanhoudingsbevel dat in de lidstaten, waaronder Hongarije, waar het legaliteitsbeginsel inzake vervolging geldt, de evenredigheid wordt getoetst bij de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel.

33. Ik zal deze overwegingen achtereenvolgens behandelen.

1. Gelijkstelling van het Europees aanhoudingsbevel met een nationaal aanhoudingsbevel is niet in overeenstemming met de conceptuele autonomie van het begrip Europees aanhoudingsbevel

34. De oplossing in het Hongaarse recht is gebaseerd op een gelijkstelling van het begrip Europees aanhoudingsbevel met het begrip nationaal aanhoudingsbevel die niet in overeenstemming is met de letter en de geest van het kaderbesluit.

35. In de eerste plaats druist de verwijzing naar zichzelf die voortvloeit uit de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel dat ook als nationaal aanhoudingsbevel geldt, in tegen de bewoordingen van artikel 8, lid 1, onder c), van het kaderbesluit, waarin is bepaald dat in het Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig het als bijlage bij dit kaderbesluit gevoegde model moet worden vermeld „dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat, zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2”.

36. De begrippen „aanhoudingsbevel” en „voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing” worden niet gedefinieerd in het kaderbesluit.

37. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de betekenis en de strekking van deze begrippen bij ontbreken van een dergelijke definitie in het Unierecht volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten worden bepaald met inachtneming van zowel de bewoordingen van de betrokken Unierechtelijke bepaling als de context van die bepaling.[5]

38. Om te beginnen zij opgemerkt dat er in de bewoordingen van artikel 8, lid 1, onder c), van het kaderbesluit sprake is van een „aanhoudingsbevel”, terwijl in de titel van het kaderbesluit, de overwegingen en de opschriften en de tekst van de artikelen ervan[6] het begrip „Europees aanhoudingsbevel” wordt gebruikt voor het overleveringsmechanisme dat daarbij wordt geregeld.

39. Het opschrift van punt b) van het formulier in de bijlage bij het kaderbesluit bevestigt de uitlegging dat in dit besluit een onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen „aanhoudingsbevel” en „Europees aanhoudingsbevel”, aangezien het heet dat daar het besluit moet worden vermeld dat aan het Europees aanhoudingsbevel „ten grondslag ligt”, wat duidelijk impliceert dat er een beslissing bestaat die van het aanhoudingsbevel zelf verschilt en daarvoor de grondslag vormt.

40. Gelet op dit onderscheid mag het begrip „aanhoudingsbevel” niet worden begrepen als een generieke term die onder dezelfde benaming zowel het Europees aanhoudingsbevel als de nationale aanhoudingsbevelen samenbrengt, maar is het een onderscheidend begrip dat enkel betrekking heeft op het nationale aanhoudingsbevel.

5 — Zie arrest West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 — In de Franse taalversie van artikel 3, punt 1, van het kaderbesluit wordt weliswaar het begrip „mandat d’arrêt” (aanhoudingsbevel) gebruikt terwijl waarschijnlijk wordt verwezen naar het Europees aanhoudingsbevel, maar in verschillende andere taalversies van dit artikel wordt het bijvoeglijk naamwoord „Europees” wel gebruikt (zie met name de Bulgaarse, de Spaanse, de Duitse, de Griekse, de Hongaarse en de Nederlandse taalversie).

41. Uit de bewoordingen van het kaderbesluit en het formulier in de bijlage daarbij blijkt dus dat, anders dan de Hongaarse regering betoogt, de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel het bestaan van een nationaal aanhoudingsbevel veronderstelt, waaraan het Europees aanhoudingsbevel wordt toegevoegd en dat de rechtsgrondslag ervan vormt.

42. In de tweede plaats druist de gelijkstelling van het Europees aanhoudingsbevel met een nationaal aanhoudingsbevel volgens mij fundamenteel in tegen het idee achter het bij het kaderbesluit ingestelde mechanisme van justitiële samenwerking en de definitie in artikel 1, lid 1, van dit besluit.

43. In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het kaderbesluit beoogt, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld op grond van artikel 1, leden 1 en 2, en de overwegingen 5 en 7 ervan, „het multilaterale uitleveringsstelsel tussen lidstaten te vervangen door een op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerde regeling waarbij veroordeelde of verdachte personen met het oog op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen of met het oog op vervolging worden overgeleverd tussen rechterlijke autoriteiten” [7].

44. Daartoe voert het kaderbesluit een nieuwe, vereenvoudigde en efficiëntere regeling voor overlevering in teneinde „de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daarmee bij te dragen tot de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die tussen de lidstaten moet bestaan” [8].

45. Het Europees aanhoudingsbevel is dus een systeem ontworpen ter vervanging van de uitleveringsprocedure teneinde de overlevering te vergemakkelijken van een gezochte persoon die zich op het grondgebied bevindt van een andere lidstaat dan de lidstaat waar dit bevel is uitgevaardigd. Dit idee, dat de grondslag vormt voor het kaderbesluit, komt zeer duidelijk naar voren uit de definitie in artikel 1, lid 1, van dit besluit, waaruit blijkt dat het Europees aanhoudingsbevel uitsluitend strekt tot aanhouding van de gezochte persoon in een andere lidstaat dan de uitvaardigende lidstaat met het oog op zijn overlevering aan laatstbedoelde lidstaat.

46. Bij het kaderbesluit wordt, zoals met name blijkt uit de overwegingen 5 en 6 ervan, een systeem van klassieke samenwerking tussen soevereine staten, dat een tussenkomst en een beoordeling door de uitvoerende macht veronderstelt, vervangen door een mechanisme van samenwerking tussen nationale rechterlijke autoriteiten dat het vrije verkeer van beslissingen in strafzaken beoogt te waarborgen in een gemeenschappelijke justitiële ruimte, die het beginsel van wederzijdse erkenning als „hoeksteen” heeft.

47. Het kaderbesluit bevat weliswaar verschillende elementen die blijk geven van deze zekere emancipatie van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van het traditionele idee van uitlevering, zoals in het bijzonder de tussenkomst van de rechter in de procedure, het opgeven van de regel van niet-uitlevering van eigen onderdanen en het gedeeltelijk verlaten van het dogma van de dubbele strafbaarheid, maar de wetgever van de Unie heeft het mechanisme van overlevering tussen de lidstaten niet volledig afgeschaft met een stelsel van automatische erkenning van nationale aanhoudingsbevelen die aldus vrij verkeer in de hele Europese justitiële ruimte zouden genieten.

48. Het kaderbesluit is uiteindelijk een tussenstap in de progressieve ontwikkeling en verdieping van het beginsel van wederzijdse erkenning, wat met name zichtbaar is in de omstandigheid dat het Europees aanhoudingsbevel is ontworpen als een instrument in de nationale procedure, waarvan de uitvaardiging onderworpen blijft aan het bestaan van een voorafgaande nationale executoriale titel. [9]

7 — Zie in die zin arrest Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Zie in die zin arrest Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 — Bovendien is de volgende stap in dit proces niet om het nationale aanhoudingsbevel af te schaffen, zoals de oplossing in het Hongaarse recht, maar het vrije verkeer van het nationale aanhoudingsbevel in heel de Europese justitiële ruimte te waarborgen.

49. In dat opzicht is het veelzeggend dat de uitdrukking „*in voorkomend geval* de vermelding dat een definitief vonnis of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gerechtelijke beslissing bestaat”[10], zoals opgenomen in artikel 6, onder c), van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie[11], in de loop van de wetgevende procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het kaderbesluit is vervangen door „de vermelding dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat”, waardoor de inhoud van die vermelding niet langer facultatief van aard is.

50. De uitdrukking „Europees aanhoudingsbevel” verwijst volgens mij uiteindelijk naar een origineel, door het kaderbesluit in het leven geroepen instrument, waarmee de uitvaardigende rechterlijke autoriteit verzoekt om de tenuitvoerlegging van de nationale beslissing in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en dat door de verplichte vermeldingen daarin de uitvoerende rechterlijke autoriteit in staat stelt na te gaan of het bevel bestaat en formeel geldig is in het licht van het kaderbesluit.

51. Als instrument waarmee de rechterlijke autoriteit van een lidstaat de rechterlijke autoriteit van een andere lidstaat verzoekt om overlevering van de gezochte persoon, valt het Europees aanhoudingsbevel dus niet samen met het opsporings- en aanhoudingsbevel voor de tenuitvoerlegging waarvan het is uitgevaardigd. Het is met andere woorden een handeling op grond waarvan een voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissing waarbij de aanhouding van de gezochte persoon wordt gelast, ten uitvoer kan worden gelegd in de Europese justitiële ruimte. Evenmin volg ik de stelling van de Oostenrijkse regering dat het Europees aanhoudingsbevel „ook een aanhoudingsbevel is”. Ik meen daarentegen dat de bijzondere aard van dit instrument van justitiële samenwerking uitsluit dat het ontbreken van een nationaal aanhoudingsbevel of een andere gelijkwaardige executoriale titel, waardoor het Europees aanhoudingsbevel geen rechtsgrondslag heeft, kan worden verholpen door zijn toepassingsgebied tot het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat uit te breiden door middel van het nationale recht van die lidstaat.

52. Dit ontbreken van een rechtsgrondslag is temeer onaanvaardbaar omdat het de gezochte persoon de procedurele waarborgen ontneemt die aan de uitvaardiging van een nationale rechterlijke beslissing zijn verbonden en die de waarborgen van de procedure inzake het Europees aanhoudingsbevel aanvullen.

2. Uitbreiding van het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel tot het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat ontneemt de persoon die wordt gezocht met het oog op strafvervolging de procedurele waarborgen die voortvloeien uit de uitvaardiging van een nationale rechterlijke beslissing

53. Ter terechtzitting heeft de Hongaarse regering op een vraag van het Hof die er juist toe strekte te achterhalen of de zogenoemde „vereenvoudigde” procedure in het hoofdgeding niet kan leiden tot een beperking van de in het nationale recht neergelegde waarborgen ter bescherming van de gezochte persoon, geantwoord dat er geen risico is dat deze waarborgen worden beperkt, aangezien het Europees aanhoudingsbevel – anders dan een nationaal aanhoudingsbevel, dat niet alleen door een rechter kan worden uitgevaardigd, maar ook door de politie of het openbaar ministerie – enkel kan worden uitgevaardigd door een rechter, en de voorwaarden voor uitvaardiging ervan strenger zijn dan die welke gelden voor de uitvaardiging van een nationaal aanhoudingsbevel.

10 — Cursivering van mij.

11 — COM(2001) 522 definitief.

54. Deze toelichting stelt mij niet bepaald gerust, maar versterkt veeleer de bezorgdheid waarvan ik reeds blijk heb gegeven wat betreft het risico op verzwakking van de rechten van de verdediging dat ontstaat door het ontbreken van een nationale rechterlijke beslissing als grondslag voor het Europees aanhoudingsbevel.

55. Volgens mij veronderstelt de drastische afbakening van de gronden voor weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel dat er in de lidstaat die het Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt ter compensatie concrete en doeltreffende procedurele waarborgen voor de rechten van de verdediging bestaan, waarvan het ontbreken het noodzakelijke evenwicht – inherent aan de ontwikkeling van een Europese justitiële ruimte – tussen de vereisten van doeltreffendheid van de strafrechtspraak en de eisen van de bescherming van de grondrechten zou verstoren.

56. De voorwaarde dat een nationaal aanhoudingsbevel bestaat dat verschilt van het Europees aanhoudingsbevel, is niet slechts de uitdrukking van overdreven en zinloos formalisme, maar houdt integendeel een wezenlijke waarborg in dat dit evenwicht binnen de regeling van het kaderbesluit wordt bewaard.

57. Deze voorwaarde is onontbeerlijk voor wederzijds vertrouwen en de eerbiediging van de rechten van de gezochte persoon.

58. In de eerste plaats vergt het wederzijdse vertrouwen dat er een nationaal aanhoudingsbevel is.

59. Het beginsel van wederzijdse erkenning waarop het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel berust, is zelf gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen dat – volgens de formulering van het arrest West [12] – „moet bestaan" tussen de lidstaten. [13] In het arrest F. [14] heeft het Hof verduidelijkt dat het gaat om wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten dat hun respectieve nationale rechtsordes in staat zijn „een effectieve en gelijkwaardige bescherming te bieden van de op Unieniveau, in het bijzonder in het Handvest van de grondrechten [van de Europese Unie (hierna: ‚Handvest')], erkende grondrechten". [15]

60. Het proces van wederzijdse erkenning berust dus op het idee dat een rechterlijke beslissing waarvan de tenuitvoerlegging in een andere lidstaat wordt beoogd, niet hoeft te voldoen aan alle procedurele en materiële voorwaarden die in die lidstaat gelden, voor zover zij in overeenstemming is met de gelijkwaardige voorschriften in de lidstaat waar zij is gegeven. Zoals de Europese Commissie terecht heeft opgemerkt, is de wederzijdse erkenning in de regeling voor overlevering van het kaderbesluit gebaseerd op de premisse dat elk Europees aanhoudingsbevel berust op een nationaal aanhoudingsbevel of een voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing, dat is uitgevaardigd of die is gegeven overeenkomstig het strafprocesrecht van de betrokken lidstaat.

61. Het bestaan van een nationaal aanhoudingsbevel voor de tenuitvoerlegging waarvan het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, biedt de rechterlijke autoriteiten van de andere lidstaten dus de verzekering dat alle nationale wettelijke voorwaarden zijn vervuld om de aanhouding en vrijheidsbeneming van een persoon die wordt gezocht met het oog op strafvervolging te kunnen gelasten. Zonder die minimumwaarborg zou het vereenvoudigde overleveringsstelsel wederzijds wantrouwen wekken in plaats van het wederzijdse vertrouwen dat de betrekkingen tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit moet beheersen.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Punt 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Punt 50.

62. De voorwaarde dat er een nationale rechterlijke beslissing moet bestaan, is dus geen louter formeel vereiste dat voortvloeit uit een letterlijke uitlegging van het kaderbesluit. Voor zover deze voorwaarde vereist dat het Europees aanhoudingsbevel berust op een gemeenschappelijke procedurele sokkel in de vorm van een nationale rechterlijke beslissing die waarborgt dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter tussenkomt voor de uitspraak van een dwangmaatregel, verleent zij een minimale materiële inhoud aan het beginsel van doeltreffende en gelijkwaardige bescherming en zorgt zij dus voor een concrete juridische belichaming van het beginsel van wederzijds vertrouwen dat, om werkelijk te bestaan, meer moet zijn dan een steeds herhaalde bezweringsformule.

63. In dat verband moet worden benadrukt dat het beginsel van wederzijds vertrouwen weliswaar voornamelijk tot de lidstaten is gericht, die zich verplicht zien elkaar wederzijds te vertrouwen ondanks de verschillen tussen hun respectieve nationale wettelijke regelingen, maar ook voor de rechter een bijkomende dimensie heeft als voorschrift voor de uitlegging van de verplichtingen van de lidstaten die voortvloeien uit de instrumenten die ertoe strekken geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in te voeren. [16] Volgens mij vereist het wederzijdse vertrouwen dat aan het in artikel 8 van het kaderbesluit neergelegde vereiste van een nationale rechterlijke beslissing die de grondslag vormt voor het Europees aanhoudingsbevel een materiële strekking wordt toegekend.

64. In de tweede plaats veronderstelt de eerbiediging van de rechten van de gezochte persoon het bestaan van een nationaal aanhoudingsbevel.

65. Met het aanhoudingsbevel wordt – per definitie – niet enkel de aanhouding, maar ook de vrijheidsbeneming gelast. Het kan niet worden gelijkgesteld met een bewarende maatregel in het kader van een inverzekeringstelling tijdens een onderzoek bijvoorbeeld. De tenuitvoerlegging van dit bevel brengt immers uit de aard der zaak – wegens de termijnen die niet kunnen worden ingekort, met name als gevolg van de juridische en materiële voorwaarden voor de uitvoering ervan – een periode van vrijheidsbeneming met zich, die de tekst overigens gelijkstelt met het begin van de uitvoering van de straf of een voorlopige hechtenis vóór de uitspraak, aangezien deze periode in mindering moet worden gebracht op de uit te voeren straf of, in voorkomend geval, de straf na uitspraak. [17]

66. Het bestaan van een nationaal aanhoudingsbevel als grondslag voor het Europees aanhoudingsbevel moet dus worden gezien als een uitdrukking van het legaliteitsbeginsel, dat impliceert dat de bevoegdheid om dwang te gebruiken op grond waarvan een bevel tot opsporing, aanhouding en vrijheidsbeneming is uitgevaardigd, niet mag worden uitgeoefend buiten de in het nationale recht van elke lidstaat vastgestelde wettelijke grenzen waarbinnen de overheid gemachtigd is personen die van strafbare feiten worden verdacht op te sporen, te vervolgen en te berechten.

67. De wettelijke regeling die in het hoofdgeding geldt voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel is niet in overeenstemming met dit fundamentele vereiste.

68. Om te beginnen zij vastgesteld dat deze regeling zeer ambigu is. Wat betekent de bepaling dat het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel „[zich uitstrekt] tot het Hongaarse grondgebied" concreet?

69. Letterlijk betekent die bepaling dat het Europees aanhoudingsbevel van toepassing is op het Hongaarse grondgebied en daarbij onderworpen blijft aan zijn eigen regeling. Stel – zonder louter theoretisch te worden – dat een persoon op de vlucht ten aanzien van wie de Hongaarse rechterlijke autoriteiten een Europees aanhoudingsbevel dat geldt als nationaal aanhoudingsbevel hebben

16 — Zie met name in die zin De Schutter, O., „La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle", in *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, Brussel, 2005, blz. 79, in het bijzonder blz. 103, die in het beginsel van wederzijdse erkenning een beginsel ziet met een rol die vergelijkbaar is met die van het beginsel van loyale samenwerking.

17 — Zie artikel 26, lid 1, van het kaderbesluit.

uitgevaardigd in de veronderstelling dat deze persoon zich in het buitenland bevond, uiteindelijk wordt aangehouden op Hongaars grondgebied. Welke regels zijn dan van toepassing? Volgens een letterlijke lezing van de nationale bepaling blijft de handeling waarop de aanhouding is gebaseerd juridisch een Europees aanhoudingsbevel, waarvan de gevolgen slechts zijn „uitgebreid" tot het nationale grondgebied. Bijgevolg moet de eigen regeling van dat bevel worden toegepast op Hongaars grondgebied zoals zij zou worden toegepast op het grondgebied van een andere lidstaat. Betekent dit dat de Hongaarse rechterlijke autoriteiten tegelijk moeten worden beschouwd als uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten, dat de gezochte persoon zodra hij is aangehouden over de rechten van het kaderbesluit beschikt en dus kan weigeren om in te stemmen met zijn overlevering en zich kan beroepen op de bescherming van het specialiteitsbeginsel of er afstand van kan doen? Moeten de termijnen voor de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel in acht worden genomen? Die verschillende vragen tonen aan dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van een Europees aanhoudingsbevel tot het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat leidt tot een regeling met een bijzonder vage omtrek, die geenszins beantwoordt aan het rechtszekerheidsvereiste.

70. Enkel door de bewoordingen van de Hongaarse bepaling waarbij het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel wordt uitgebreid tot het Hongaarse grondgebied, een weinig op te rekken, is het mogelijk deze te lezen zoals de Hongaarse regering doet, namelijk in die zin dat het Europees aanhoudingsbevel juridisch gezien in Hongarije een nationaal aanhoudingsbevel is en in de andere lidstaten een Europees aanhoudingsbevel.

71. Zelfs indien ik de lezing van de Hongaarse regering volg, blijft de juridische regeling voor dit bevel, dat zich zoals een januskop presenteert met het dubbele gezicht van een nationaal aanhoudingsbevel op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en een Europees aanhoudingsbevel op het grondgebied van de andere lidstaten, bijzonder ambigu.

72. In de eerste plaats, voor zover het Europees aanhoudingsbevel, zoals reeds benadrukt, een instrument van justitiële samenwerking is dat geen bevel tot opsporing en aanhouding van de betrokken persoon op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat is, wijzigt deze regeling het voorwerp van het Europees aanhoudingsbevel en ontneemt zij het zijn rechtsgrondslag.

73. In de tweede plaats, en als gevolg daarvan, wordt de gezochte persoon op die manier – bij ontbreken van een andere handeling om aan te vechten dan het Europees aanhoudingsbevel – de mogelijkheid ontnomen om in de uitvaardigende lidstaat de rechtmatigheid van zijn aanhouding en vrijheidsbeneming te betwisten in het licht van de bepalingen van die lidstaat. Voor zover de uitvoerende rechterlijke autoriteit slechts bevoegd is om te beslissen op de in het kaderbesluit neergelegde gronden voor weigering van de tenuitvoerlegging, bestaat het gevaar dat een volledig aspect van de rechtmatigheid van de aanhouding en de vrijheidsbeneming ontsnapt aan enige rechterlijke controle.

74. De procedure voor strafvervolging valt weliswaar buiten de werkingssfeer van het kaderbesluit en het Unierecht, maar de lidstaten blijven verplicht de grondrechten in acht te nemen zoals neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 of hun nationale recht [18], met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van artikel 13 van dat verdrag en artikel 47 van het Handvest. De uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel mag de lidstaten niet ontheffen van de eerbiediging van de in hun nationale recht neergelegde procedurele waarborgen wanneer wordt besloten een persoon van zijn vrijheid te beroven.

18 — Zie arrest F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 48).

75. Volgens mij heeft de wetgever van de Unie juist om het risico op ontneming van de waarborgen verbonden aan de tussenkomst van een rechter, hoeder van de individuele vrijheden, te neutraliseren, bepaald dat het Europees aanhoudingsbevel moet berusten op een rechterlijke beslissing die is gegeven overeenkomstig de procedurele voorschriften van de uitvaardigende lidstaat.

76. Bovendien zijn de uitvoerende lidstaten bij de uitvaardiging van een enkel bevel, dat tegelijk een Europees aanhoudingsbevel en een nationaal aanhoudingsbevel is, niet zeker dat de uitvaardigende lidstaat de evenredigheid heeft getoetst.

3. Uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel dat geldt als nationaal aanhoudingsbevel kan een evenredigheidstoets bij de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel beletten

77. Het vraagstuk van de evenredigheidstoets is een van de voornaamste problemen voor het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel sinds het van kracht is.

78. De Commissie heeft in haar verslag over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit [19] opgemerkt dat het vertrouwen in de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel werd ondermijnd door het systematisch uitvaardigen van Europese aanhoudingsbevelen voor de overlevering van personen die werden gezocht voor zeer lichte strafbare feiten. [20] Voorts heeft zij erop gewezen dat er een onevenredig groot effect is op de vrijheid van gezochte personen „wanneer [Europese aanhoudingsbevelen] worden uitgevaardigd in zaken waarin (voorlopige) hechtenis anders ongepast zou worden gevonden”. [21]

79. Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 27 februari 2014 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de herziening van het Europees aanhoudingsbevel [22] aanbevolen dat de bevoegde autoriteit bij de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel „zorgvuldig de noodzaak van de verzochte maatregel [onderzoekt] op basis van alle relevante factoren en omstandigheden, waarbij rekening wordt gehouden met de rechten van de verdachte of beklaagde en de beschikbaarheid van een passende, minder indringende maatregel om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken”. [23]

80. De Raad heeft in zijn eindverslag over de vierde wederzijdse evaluatieronde, met de titel „De praktische toepassing van het Europees aanhoudingsbevel en de bijbehorende procedures voor overlevering tussen de lidstaten”, dat is vastgesteld op 4 en 5 juni 2009 [24], de invoering onderzocht van een evenredigheidstoets „opgevat als een bijkomende toets bij de verificatie of de vereiste drempel al dan niet is gehaald, gebaseerd op de vraag of het adequaat is om gezien de omstandigheden van de zaak een [Europees aanhoudingsbevel] uit te vaardigen”. [25] In aanbeveling 9 aan de lidstaten heeft de Raad zijn voorbereidende instanties opgedragen om door te gaan met de bespreking van de invoering van een evenredigheidstoets, teneinde tot een coherente oplossing op het niveau van de Unie te komen.

81. Vervolgens heeft de Raad tijdens zijn zitting van 3 en 4 juni 2010 besloten om het Europees handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel [26] te herzien, om in punt 3 daarvan criteria in te voegen die bij de uitvaardiging van dit bevel moeten worden toegepast.

19 — Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten [COM(2011) 175 definitief].

20 — Zie punt 5 van dit verslag.

21 — Idem.

22 — Document T7-0174/2014.

23 — Zie de bijlage bij deze resolutie.

24 — Document 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

25 — Zie punt 3.9 van dit verslag.

26 — Document 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139 (hierna: „handboek”).

82. Sinds die herziening heet het dat „[a]angezien de tenuitvoerlegging van een [Europees aanhoudingsbevel] zwaarwegende gevolgen heeft voor de fysieke vrijheid en de vrijheid van verplaatsing van de gezochte persoon, [...] de bevoegde autoriteiten [...], alvorens over te gaan tot hun beslissing om een [Europees aanhoudingsbevel] uit te vaardigen, evenredigheidsoverwegingen [dienen] te laten meespelen door enkele belangrijke factoren in aanmerking te nemen", zoals „de ernst van het gepleegde strafbare feit, de mogelijkheid dat een verdachte in hechtenis wordt genomen, [...] de straf die waarschijnlijk zal worden opgelegd indien de gezochte persoon schuldig wordt bevonden aan het ten laste gelegde strafbare feit[,] [...] het waarborgen van een effectieve bescherming van de bevolking en [...] de belangen van de slachtoffers van het strafbare feit". Voorts is „[e]en [Europees aanhoudingsbevel] [...] niet aangewezen wanneer de dwangmaatregel die in een gegeven geval evenredig, passend en toepasbaar lijkt, niet de voorlopige hechtenis is".

83. Bovendien heeft de Raad het evenredigheidsvereiste uitdrukkelijk neergelegd in besluit 2007/533/JBZ van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)[27], waarvan artikel 21 bepaalt dat de signalerende lidstaat vóór het opnemen van een signalering nagaat of de zaak „zodanig geschikt, ter zake doende en belangrijk is dat opneming van de signalering in SIS II gerechtvaardigd is". Aangezien een signalering in het SIS volgens artikel 9 van het kaderbesluit kan gelden als Europees aanhoudingsbevel, behoort de evenredigheidstoets van dit bevel door deze bepaling dus thans tot het positieve recht.

84. Het kaderbesluit zelf bepaalt echter niet uitdrukkelijk dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten de evenredigheid moeten toetsen en bovendien wordt in punt 3 van het handboek vermeld dat „[h]et [...] duidelijk [is] dat het kaderbesluit [...] de uitvaardigende staat niet tot een evenredigheidstoets verplicht en dat de nationale wetgeving in dat opzicht een doorslaggevende rol speelt". De evenredigheidstoets door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit zou dus volgen uit een „uitlegging [die] *strookt met* de bepalingen van het kaderbesluit [...] en de algemene filosofie achter de tenuitvoerlegging ervan".[28]

85. De evenredigheidstoets door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit zou niet berusten op de dwingende aard van het kaderbesluit, maar enkel op een algemene consensus tussen de lidstaten, die wordt gedeeld door het Parlement, de Raad en de Commissie. Hij zou slechts „stroken met" het kaderbesluit zonder erdoor te worden opgelegd.

86. Ik wijs deze stelling, die mij onjuist lijkt, af en baseer mij op de vermelding dat het handboek slechts „opmerkingen" formuleert die „louter aanbevelingen" zijn.[29]

87. Volgens mij is het kaderbesluit dwingend, zowel voor zover daarbij een evenredigheidstoets wordt vereist in de fase van de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel, als voor zover deze toets daarbij in beginsel wordt verboden in de fase van de tenuitvoerlegging van dit bevel, behoudens uitzonderlijke omstandigheden.

88. Het evenredigheidsbeginsel, een algemeen rechtsbeginsel van het Unierecht dat thans is neergelegd in artikel 5 VEU, wordt vermeld in overweging 7 van het kaderbesluit, waarin het heet dat het kaderbesluit overeenkomstig dit beginsel niet verder gaat dan nodig is ter verwezenlijking van de doelstelling om het op het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 gebaseerde multilaterale uitleveringsstelsel te vervangen.

27 — PB L 205, blz. 63.

28 — Cursivering van mij.

29 — Zie voetnoot op blz. 1 van het handboek.

89. Bovendien wordt in artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit in herinnering gebracht dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 EU en zijn weergegeven in het Handvest, wordt aangetast.

90. Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest kunnen „[*m*]*et inachtneming van het evenredigheidsbeginsel*” [30] slechts beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden worden gesteld, indien „zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.

91. In strafzaken wordt dit evenredigheidsbeginsel specifiek tot uitdrukking gebracht in het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen zoals gewaarborgd door artikel 49 van het Handvest.

92. Naast deze algemene verwijzingen naar het evenredigheidsbeginsel behandelt artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit door de omschrijving van het materiële toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel – indirect – juist de vraag naar de beoordeling van de evenredigheid van de beslissing tot uitvaardiging van een dergelijk bevel, aangezien daarin is bepaald dat het bevel slechts met het oog op strafvervolging kan worden uitgevaardigd wegens feiten die door de wet van de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximum van ten minste twaalf maanden, en, in het geval van tenuitvoerlegging van die maatregelen, wegens sancties met een duur van ten minste vier maanden.

93. De uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel volgens de voorschriften van deze bepaling sluit evenwel niet noodzakelijk elke schending van het evenredigheidsbeginsel uit. Zoals blijkt uit de niet-limitatieve opsomming in het handboek van in aanmerking te nemen factoren, veronderstelt een daadwerkelijke evenredigheidstoets immers een concrete beoordeling in het licht van de bijzondere omstandigheden van het geval.

94. Volgens mij is krachtens het kaderbesluit een dergelijke toets verplicht in de fase van de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel en kan niet op goede gronden worden tegengeworpen dat de uitvaardigingsvoorwaarden behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van strafrecht.

95. In de eerste plaats negeert die tegenwerping het onderscheid dat juist moet worden gemaakt tussen het Europees aanhoudingsbevel en het nationale aanhoudingsbevel dat eraan ten grondslag ligt. De voorwaarden voor uitvaardiging van een nationaal aanhoudingsbevel behoren inderdaad tot de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van strafrecht, maar het Europees aanhoudingsbevel is daarentegen een instrument dat is ontworpen en wordt geregeld door het Unierecht, met name wat betreft de voorwaarden voor uitvaardiging ervan, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit, waarin de gevallen zijn neergelegd waarin een Europees aanhoudingsbevel „kan worden uitgevaardigd”. Het kaderbesluit maakt van de beslissing om het territoriale toepassingsgebied van een nationaal aanhoudingsbevel uit te breiden tot de Europese justitiële ruimte door middel van de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel een rechterlijke handeling die onder het Unierecht valt. Een bepaling van een lidstaat waarbij overeenkomstig het kaderbesluit de voorwaarden voor uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel worden vastgesteld, kan dus niet buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen op de enkele grond dat zij deel uitmaakt van het strafrecht van die staat. [31]

30 — Cursivering van mij.

31 — Naar analogie zij verwezen naar de vaste rechtspraak van het Hof dat het Unierecht grenzen stelt aan de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van het strafrecht. Een wettelijke regeling op dat vlak mag met name de door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheden niet beperken (zie arrest Dickinger en Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

96. In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat het kaderbesluit beoogt de uitlevering te vervangen door een stelsel van overlevering tussen de rechterlijke autoriteiten dat is gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen van de lidstaten in elkaars handhavingsstelsels. Dat vertrouwen berust op het idee dat elke lidstaat de toepassing moet aanvaarden van het strafrecht dat in de andere lidstaten geldt, zelfs indien de toepassing van zijn eigen nationale recht tot een andere uitkomst zou leiden. Aangezien de regeling van het kaderbesluit berust op samenwerking tussen rechters, worden deze verschillen aanvaard voor zover alle rechters van de Europese justitiële ruimte de evenredigheidstoets gemeenschappelijk en uniform verrichten. Anders gezegd, het vertrouwen dat de rechterlijke autoriteit die het Europees aanhoudingsbevel uitvoert, achteraf moet hebben, berust op de omstandigheid dat de regeling voor overlevering hem verzekert dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit reeds eerder de evenredigheid heeft getoetst zonder dat zij in haar bevoegdheid gebonden is door een beslissing van de uitvoerende macht of een administratieve autoriteit.

97. De conclusie is dus dat de rechterlijke autoriteit die het Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt, de evenredigheid moet kunnen toetsen. Het is geenszins mijn bedoeling op deze manier het Europees aanhoudingsbevel minder doeltreffend te maken en vermoedelijke daders van strafbare feiten de kans te geven straffeloos te blijven door de grens over te steken. Een verplichte toets versterkt juist de doeltreffendheid van deze regeling, omdat een toename wordt vermeden van het aantal Europese aanhoudingsbevelen met het oog op strafvervolging waarvoor minder dure maatregelen denkbaar zijn, en politie en justitie op deze manier hun inspanningen kunnen concentreren op de bestrijding van de meest ernstige strafbare feiten.

98. Een regeling zoals die in het Hongaarse recht, die berust op de uitvaardiging van één beslissing die tegelijk als Europees aanhoudingsbevel en als nationaal aanhoudingsbevel geldt, ontneemt de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, die gebonden is aan het beginsel van legaliteit van de vervolging, de mogelijkheid om de evenredigheid te toetsen en maakt van haar een louter doorgeefluik van de politie of het openbaar ministerie.

99. In dit verband moet worden opgemerkt dat het antwoord voor Hongarije in de tabel in deel VIII van het werkdocument van de diensten van de Commissie van 11 april 2011 [32] op de vraag over het bestaan van een evenredigheidstoets is: „Nee (legaliteitsbeginsel)”.

100. Het hoofdgeding illustreert perfect welke struikelblokken door toepassing van het evenredigheidsbeginsel zouden kunnen worden vermeden.

101. Blijkens de informatie in de verwijzingsbeslissing had Bob-Dogi immers een bij de Hongaarse rechterlijke autoriteiten bekend adres in Roemenië, waarop zij hem bij aangetekend schrijven hebben gedagvaard om op 2 december 2014 voor de rechter te verschijnen. Volgens Bob-Dogi heeft hij dit schrijven – waarvan hij niet ontkent dat hij het heeft ontvangen – pas op 5 december 2014 ontvangen. Voorts blijkt uit de vordering van het Hongaarse openbaar ministerie dat de Mátészalkai járásbíróság werd verzocht om Bob-Dogi een strafrechtelijke boete op te leggen en een verbod om motorvoertuigen op de openbare weg te besturen. In dergelijke omstandigheden kan er ernstig aan worden getwijfeld dat het evenredig is een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, bovendien meer dan dertien maanden na de aan de betrokkene ten laste gelegde feiten.

32 — Commission staff working document – Accompanying document to the third Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (werkdocument van de diensten van de Commissie – begeleidend document bij het derde verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten) [SEC(2011) 430 definitief].

102. Hoe dan ook kan enkel worden vastgesteld dat het vereenvoudigde overleveringsstelsel zoals neergelegd in het Hongaarse recht, waarin geen enkele verzekering bestaat dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit een evenredigheidstoets verricht, niet in overeenstemming is met het kaderbesluit.

103. Ik wens de draagwijdte van mijn analyse te verduidelijken. Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel vormt deze slechts een beperking op het beginsel van legaliteit van de vervolging vanaf het ogenblik dat, door de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel, wordt beslist om de geografische omvang van een nationaal aanhoudingsbevel uit te breiden tot de Europese justitiële ruimte. Enkel in die hypothese, waarin het Europees recht ten uitvoer wordt gebracht, moet het kaderbesluit volgens mij, teneinde de doeltreffendheid van de daarbij vastgestelde regeling voor overlevering te waarborgen, aldus worden uitgelegd dat het de uitvaardigende rechterlijke autoriteit verplicht de evenredigheid te toetsen.

104. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging op de eerste vraag te antwoorden dat volgens het kaderbesluit een Europees aanhoudingsbevel slechts kan worden uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing waarbij de opsporing en aanhouding van de vervolgde persoon worden gelast en dat is uitgevaardigd of die is gegeven in overeenstemming met het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat.

B – *Tweede vraag*

105. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het ontbreken van de vermelding van het bestaan van een nationaal aanhoudingsbevel dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, een grond voor weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel is.

106. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, ligt aan de opzet van het kaderbesluit het beginsel van wederzijdse erkenning ten grondslag dat, als „hoeksteen” van de justitiële samenwerking, krachtens artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit inhoudt dat de lidstaten in beginsel gehouden zijn om aan een Europees aanhoudingsbevel gevolg te geven. Zij kunnen de tenuitvoerlegging van een dergelijk bevel dus enkel weigeren op basis van de in de artikelen 3 tot en met 4 bis van het kaderbesluit neergelegde gronden voor weigering van de tenuitvoerlegging en kunnen de tenuitvoerlegging ervan slechts afhankelijk stellen van de in artikel 5 van het kaderbesluit bedoelde voorwaarden.[33]

107. De opbouw van die bepalingen laat weliswaar geen ruimte voor een andere grond voor weigering van de tenuitvoerlegging, maar zij strekken er enkel toe de gevallen te bepalen waarin de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel heeft ontvangen dat correct is uitgevaardigd en gevolgen sorteert, dit niettemin niet ten uitvoer hoeft te leggen. Zij gaan met andere woorden uit van de premisse dat de handeling die niet ten uitvoer wordt gelegd, beantwoordt aan de in artikel 1 van het kaderbesluit neergelegde definitie van het Europees aanhoudingsbevel en voldoet aan de materiële en formele vereisten van artikel 8 van het kaderbesluit.

108. Dat is niet het geval bij een Europees aanhoudingsbevel dat niet is uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van een nationaal aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing.

33 — Zie in die zin arresten West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punt 55), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punt 38) en F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 36).

109. Het ontbreken van een nationale rechtsgrondslag is geen vormverzuim dat kan worden hersteld door gebruik te maken van het in artikel 15, lid 2, van het kaderbesluit bedoelde samenwerkingskader, maar een materiële onregelmatigheid waardoor de handeling niet als een Europees aanhoudingsbevel kan worden gekwalificeerd.

110. Bijgevolg kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit een als Europees aanhoudingsbevel gekwalificeerde handeling niet ten uitvoer leggen wanneer deze niet is uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van een nationaal aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing.

IV – Conclusie

111. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Curte de Apel Cluj te beantwoorden als volgt:

„Artikel 8 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 junctis het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, moet aldus worden uitgelegd:

— een Europees aanhoudingsbevel kan slechts worden uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van een onderscheiden nationaal aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing waarbij de opsporing en aanhouding van de vervolgde persoon worden gelast en dat is uitgevaardigd of die is gegeven in overeenstemming met het strafprocesrecht van de uitvaardigende lidstaat;

— als zulks niet het geval is, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit weigeren de handeling als Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.”