CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. CRUZ VILLALÓN van 6 juli 2010[1]

1. Deze zaak werpt een vraag op over de uitlegging van kaderbesluit 584/2002 JBZ, betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: „kaderbesluit")[2] in verband met de tenuitvoerlegging van in de uitvaardigende staat gewezen verstekvonnissen. Het Belgische Grondwettelijk Hof wenst in wezen te vernemen of een persoon die bij verstek veroordeeld is, door de rechterlijke autoriteiten van een uitvoerende staat dient te worden overgeleverd wanneer het verzoek ofwel is gekwalificeerd als aanhoudingsbevel met het oog op de instelling van strafvervolging, ofwel als aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf. Of de ene of de andere kwalificatie wordt gebruikt is van beslissend belang, want volgens de letter van het kaderbesluit kan de uitvoerende staat bij het ene soort aanhoudingsbevel de overlevering afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de persoon wordt teruggezonden om in die staat de straf te ondergaan waartoe hij eventueel is veroordeeld, terwijl dit bij het andere soort aanhoudingsbevel mogelijk niet het geval is.

I — Rechtskader

A — *Unierecht*

2. Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten omschrijft in de considerans het doel van dit instrument en het belang van de waarborging van de grondrechten als volgt:

„(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.

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 (PB L 190, blz. 1).

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

[...]

(12) Dit kaderbesluit eerbiedigt de grondrechten en voldoet aan de beginselen die worden erkend bij artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en zijn weergegeven in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in hoofdstuk VI. Niets in dit kaderbesluit staat eraan in de weg dat de overlevering kan worden geweigerd van een persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, indien er objectieve redenen bestaan om aan te nemen dat het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op vervolging of bestraffing van die persoon op grond van zijn geslacht, ras, godsdienst, etnische afstamming, nationaliteit, taal, politieke overtuiging of seksuele geaardheid of dat de positie van die persoon kan worden aangetast om een van deze redenen."

3. Artikel 1 van het kaderbesluit geeft een definitie van het Europees aanhoudingsbevel en benadrukt nogmaals het belang van de eerbiediging van de grondrechten van de personen tegen wie het bevel is uitgevaardigd:

„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 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast."

4. Artikel 4 van het kaderbesluit noemt de gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging die de rechter van de uitvoerende staat tot zijn beschikking heeft. Van die gronden verdient vooral die genoemd in punt 6 de aandacht:

„De uitvoerende rechterlijke autoriteit kan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren in de volgende gevallen:

[...]

6) het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, terwijl de gezochte persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen;

[...]"

5. Artikel 5 van het kaderbesluit regelt de garanties die de uitvaardigende staat moet geven, zonder welke garanties het verzoek tot overlevering kan worden geweigerd. Voor de onderhavige zaak is de garantie ten aanzien van verstekvonnissen van belang:

„De tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel door de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan door het recht van de uitvoerende lidstaat afhankelijk worden gesteld van een van de volgende voorwaarden:

1) indien het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd ter uitvoering van een bij verstek opgelegde vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, dat wil zeggen dat de betrokkene niet aanwezig was omdat hij niet persoonlijk gedagvaard of anderszins in kennis gesteld is van datum en plaats van de terechtzitting die tot het verstekvonnis heeft geleid, kan overlevering afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit een voldoende garantie geeft dat de persoon tegen wie het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, in de gelegenheid zal worden gesteld in de uitvaardigende lidstaat om een nieuw proces te verzoeken en aanwezig te zijn op de terechtzitting;

[...]

3) indien de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel ter fine van een strafvervolging is uitgevaardigd, onderdaan of ingezetene van de uitvoerende lidstaat is, kan overlevering afhankelijk worden gesteld van de garantie dat de persoon, na te zijn berecht, wordt teruggezonden naar de uitvoerende lidstaat om daar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die hem eventueel wordt opgelegd in de uitvaardigende lidstaat."

B — *Nationaal recht*

6. Het Koninkrijk België heeft het kaderbesluit 2002/584 in Belgisch recht omgezet bij de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel; artikel 2, § 3, definieert het voorwerp daarvan als volgt:

„3. Het Europees aanhoudingsbevel is een gerechtelijke beslissing genomen door de bevoegde rechterlijke autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie, uitvaardigende rechterlijke autoriteit genaamd, met het oog op de aanhouding en de overlevering door de bevoegde rechterlijke autoriteit van een andere lidstaat, uitvoerende autoriteit genaamd, van een persoon gezocht met het oog op de instelling van strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of veiligheidsmaatregel."

7. Artikel 4 van de wet voert een weigeringsgrond voor de tenuitvoerlegging in, gebaseerd op de bescherming van de grondrechten:

„De tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel wordt in volgende gevallen geweigerd:

[...]

5° ingeval ernstige redenen bestaan te denken dat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel afbreuk zou doen aan de fundamentele rechten van de betrokken persoon, zoals die worden bevestigd door artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie."

8. Als gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging noemt artikel 6 van de wet onder meer de volgende:

„De tenuitvoerlegging kan worden geweigerd:

[...]

4° ingeval het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of van een veiligheidsmaatregel, de betrokken persoon Belg is of in België verblijft, en de bevoegde Belgische autoriteiten zich ertoe verbinden die straf of veiligheidsmaatregel overeenkomstig de Belgische wetgeving ten uitvoer te leggen.

[...]."

9. De procedure van terugzending naar de uitvoerende staat is geregeld in artikel 18, § 2, van de wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Deze bepaling luidt als volgt:

„De rechterlijke beslissing die genomen is met toepassing van artikel 6, 4°, van de wet van

19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, brengt de overname van de tenuitvoerlegging mee van de vrijheidsbenemende straf of maatregel waarop die rechterlijke beslissing betrekking heeft. De vrijheidsbenemende straf of maatregel wordt overeenkomstig de bepalingen van deze wet ten uitvoer gelegd."

10. Artikel 18 van de wet van 23 mei 1990 is opgenomen in hoofdstuk VI, getiteld „De tenuitvoerlegging in België van in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende straffen en maatregelen". Het dient te worden gelezen in het licht van artikel 25 van dezelfde wet, dat bepaalt:

„De bepalingen van hoofdstuk V en VI zijn niet van toepassing op bij verstek gewezen strafrechtelijke veroordelingen, behalve in de in artikel 18, § 2, bedoelde gevallen, wanneer het gaat om een bij verstek gewezen veroordeling die in kracht van gewijsde is gegaan."

11. Artikel 25 van de wet van 23 mei 1990 bepaalt dat artikel 6, § 4, van de wet van 2003 niet van toepassing is op een procedure van tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf die bij verstek is uitgesproken, maar waartegen de veroordeelde nog over een beroepsmogelijkheid beschikt waarvan hij niet heeft afgezien.

12. Inzake de garanties die de uitvaardigende staat moet geven, heeft de Belgische wetgever in de genoemde wet van 2003 het volgende bepaald:

„Indien het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of van een veiligheidsmaatregel uitgesproken bij een bij verstek gewezen vonnis en de betrokken persoon niet persoonlijk is gedagvaard of op een andere wijze in kennis is gesteld van de datum en de plaats van de terechtzitting die tot het verstekvonnis heeft geleid, kan de overlevering afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit waarborgen biedt die als toereikend worden beschouwd om de persoon op wie het Europees aanhoudingsbevel betrekking heeft, ervan te verzekeren dat hij in de uitvaardigende staat een nieuwe vonnisprocedure kan vragen en in zijn aanwezigheid wordt berecht.

Het gegeven dat in het recht van de uitvaardigende staat een bepaling bestaat die voorziet in de mogelijkheid tot hoger beroep en in de voorwaarden voor het instellen ervan, waaruit blijkt dat de persoon daadwerkelijk beroep kan instellen, moet in de zin van het eerste lid als toereikend worden beschouwd."

13. Artikel 8 van de wet van 2003 bevat een bepaling waarin voor aanhoudingsbevelen ter fine van de instelling van een strafvervolging een voorwaarde wordt gesteld voor de overlevering:

„Indien de persoon op wie het Europees aanhoudingsbevel met het oog op de instelling van vervolging betrekking heeft, Belg is of in België verblijft, kan de overlevering afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de persoon, na te zijn berecht, naar België wordt teruggezonden teneinde aldaar de

straf of de veiligheidsmaatregel te ondergaan die tegen hem in de uitvaardigende staat is uitgesproken."

II — Feiten en procesverloop voor de Belgische rechter

14. In juni 2000 werd I.B., van Roemeense nationaliteit, door de rechtbank te Boekarest veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar wegens handel in nucleaire en radioactieve stoffen. Bij het vonnis, dat in april 2001 in hoger beroep werd bekrachtigd, was bepaald dat de straf ten uitvoer werd gelegd met invrijheidsstelling van betrokkene onder toezicht. Op 15 januari 2002 bekrachtigde het Hooggerechtshof van Roemenië de aan I.B. opgelegde straf, doch met de bepaling dat de straf in detentie moest worden ondergaan. Het arrest van het Hooggerechtshof was bij verstek gewezen, zonder dat I.B. persoonlijk in kennis was gesteld van de datum en de plaats van de terechtzitting die tot het vonnis heeft geleid.

15. Volgens I.B. waren de verschillende rechterlijke beslissingen onder grove schending van de procedurele waarborgen tot stand gekomen. Dat was, aldus I.B., de reden waarom hij zijn land was ontvlucht en in België was gaan wonen, waar hij sindsdien zonder onderbreking zijn verblijfplaats heeft gehad. De aan hem opgelegde straf is nooit ten uitvoer gelegd.

16. Op 14 februari 2006 heeft I.B. van de Belgische autoriteiten een verblijfsvergunning voor meer dan drie maanden verkregen. Bovendien blijkt uit het dossier dat I.B. vanaf het jaar 2002 met zijn echtgenote en zijn drie kinderen in België verblijft. Volgens het verwijzingsarrest is zijn echtgenote als zelfstandige in België gevestigd.

17. Op 11 december 2007 werd I.B. door de Belgische politie gearresteerd en in hechtenis genomen op grond van een INTERPOL-signalement van 10 februari 2006. Het arrestatiebevel strekte tot diens aanhouding en overlevering aan Roemenië met het oog op de tenuitvoerlegging van het eerdergenoemde arrest van het Hooggerechtshof van dat land. Na door de onderzoeksrechter te zijn gehoord, werd I.B. op 12 december voorwaardelijk in vrijheid gesteld tot aan de definitieve beslissing over zijn overlevering.

18. Op 13 december 2007 heeft de rechtbank te Boekarest tegen I.B. een Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van vier jaar die in Roemenië tegen hem was uitgesproken.

19. Op 19 december 2007 heeft I.B. bij de Belgische Dienst vreemdelingenzaken een asielaanvraag ingediend, die op 11 maart 2008 is toegewezen. Op 7 juli 2008 heeft het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen de aanvraag echter afgewezen. Die beslissing is door I.B aangevochten bij de

Raad van State, waar zijn beroep momenteel nog in behandeling is.

20. Op 29 februari 2008 heeft het Belgische openbaar ministerie de rechtbank van eerste aanleg te Nijvel verzocht om tenuitvoerlegging van het door de Roemeense rechterlijke autoriteiten uitgevaardigde aanhoudingsbevel. De rechtbank besliste op 22 juli van dat jaar dat het bevel aan alle wettelijke voorwaarden voldeed. Zij merkte echter op dat de overlevering was gebaseerd op de tenuitvoerlegging van een veroordeling bij verstek die nog niet definitief was. Voorts stelde zij vast dat I.B. in de onderhavige situatie volgens het Roemeense strafprocesrecht, als gevolg van het feit dat hij bij verstek was veroordeeld, recht had op hernieuwde berechting van zijn zaak door de rechter die in eerste aanleg hierover had geoordeeld.

21. Bij de rechtbank in eerste aanleg te Nijvel ontstond twijfel over de kwalificatie van het door de Roemeense rechtbank uitgevaardigde aanhoudingsbevel. Enerzijds zou het gekwalificeerd kunnen worden als een bevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, namelijk de straf die in 2002 was uitgesproken en later door het Roemeense Hooggerechtshof was bekrachtigd. Anderzijds zou dat bevel, omdat I.B. het recht heeft opnieuw te worden berecht aangezien hij bij verstek was veroordeeld, gekwalificeerd kunnen worden als bevel ter fine van een strafvervolging. De keuze tussen de ene of de andere kwalificatie heeft belangrijke consequenties: als het een bevel is ter uitvoering van een straf, zou I.B. niet kunnen verzoeken die straf in België te ondergaan omdat het geen uitvoering betreft van een definitief vonnis; als het daarentegen een bevel is ter fine van een strafvervolging, kunnen de Belgische autoriteiten de overlevering afhankelijk stellen van de latere terugzending van I.B. naar België, het land van zijn verblijfplaats.

22. De rechtbank was van oordeel dat het een bevel betrof ter uitvoering van een straf en zag daarom geen wettelijke basis om de tenuitvoerlegging te weigeren of deze afhankelijk te stellen van de latere terugzending.

23. Deze op een systematische uitleg van het Belgische recht gebaseerde vragen vormen de grondslag van de grondwettigheidsvraag die door de rechtbank in eerste aanleg te Nijvel aan het Grondwettelijk Hof is gesteld, en die als volgt luidt:

„Schendt artikel 8 van de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, in die zin geïnterpreteerd dat het enkel van toepassing is op het Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd met het oog op strafvervolging, in tegenstelling tot het aanhoudingsbevel uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of veiligheidsmaatregel, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het zou verhinderen dat de overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit van een persoon van Belgische nationaliteit of van een persoon die in België verblijft en die het voorwerp uitmaakt van een Europees aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf uitgesproken bij een vonnis gewezen bij verstek te zijnen aanzien, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat die persoon, na hoger beroep te hebben ingesteld en de nieuwe vonnisprocedure te hebben genoten waarover de uitvaardigende rechterlijke autoriteit waarborgen heeft geboden die als toereikend worden beschouwd in de zin van artikel 7 van die wet, naar België

wordt teruggezonden teneinde aldaar de straf of de veiligheidsmaatregel te ondergaan die tegen hem in de uitvaardigende staat zou zijn uitgesproken?"

24. Het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat de vraag een onderwerp betrof dat in wezen de uitlegging nodig maakt van het kaderbesluit 2002/584. Nadat partijen waren gehoord, heeft het Grondwettelijk Hof in de loop van de incidentele procedure over de bovenvermelde vraag naar de grondwettigheid besloten het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

III — Het procesverloop voor het Hof

25. Op 31 juli 2009 is het verwijzingsarrest van het Grondwettelijk Hof ter griffie van het Hof van Justitie ingeschreven met de volgende vragen:

„1) Dient het Europees aanhoudingsbevel, uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een veroordeling die bij verstek is uitgesproken zonder dat de veroordeelde in kennis is gesteld van de plaats of de datum van de terechtzitting en waartegen die persoon nog over een rechtsmiddel beschikt, te worden beschouwd, niet als een aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel in de zin van artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, maar als een aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging in de zin van artikel 5, punt 3, van hetzelfde kaderbesluit?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten de artikelen 4, punt 6, en 5, punt 3, van hetzelfde kaderbesluit dan in die zin worden uitgelegd dat zij de lidstaten niet toestaan de overlevering van een persoon die op hun grondgebied verblijft en op wie in de in de eerste vraag beschreven omstandigheden een aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel betrekking heeft aan de rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende staat, afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat die persoon naar de uitvoerende staat wordt teruggezonden teneinde aldaar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die definitief tegen hem zou worden uitgesproken in de uitvaardigende staat?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn diezelfde artikelen dan in strijd met artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, meer bepaald met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie?

4) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten de artikelen 3 en 4 van hetzelfde kaderbesluit dan in die zin worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de rechterlijke autoriteiten van een staat de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel weigeren, indien er ernstige redenen bestaan om te denken dat de tenuitvoerlegging ervan afbreuk zou doen aan de fundamentele rechten van de betrokkene, zoals zij in artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgelegd?"

26. I.B., de Belgische, de Oostenrijkse, de Duitse, de Poolse en de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie en de Raad hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

27. Ter terechtzitting van 11 mei 2010 zijn de Belgische en de Zweedse regering en de Commissie gehoord in hun pleidooien.

IV — Voorlopige analyse

28. In deze zaak gaat het om de uitlegging van kaderbesluit 2002/584. Het Grondwettelijk Hof benadrukt dat het genoemde kaderbesluit zodanig kan worden uitgelegd, dat aan een in een lidstaat bij verstek veroordeelde persoon de mogelijkheid wordt ontnomen dat de uitvoerende staat zijn overlevering afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hij na berechting wordt teruggezonden om zijn straf te ondergaan op het grondgebied van de uitvoerende staat.

29. Dit resultaat komt voort uit de volgende uitlegging.

30. Op grond van artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit 2002/584 kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel weigeren wanneer dat in de uitvaardigende staat is gewezen „met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel", en de veroordeelde persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende staat. In dat geval, en vooropgesteld dat de uitvoerende staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen, kan de rechter die dit bevel moet uitvoeren, die uitvoering weigeren. In de woorden van het kaderbesluit is dit een „grond tot facultatieve weigering".

31. Daarnaast bevat artikel 5 een aantal garanties die de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten moeten geven, als zij willen dat hun beslissingen worden uitgevoerd volgens de procedures van het kaderbesluit 2002/584. Van belang is onder meer het bepaalde in punt 1: de overlevering kan aan voorwaarden worden gebonden, wanneer de verdachte bij verstek is veroordeeld en geen voldoende garantie wordt gegeven dat de persoon tegen wie het aanhoudingsbevel is uitgevaardigd,

om een nieuw proces kan verzoeken. [3] Punt 3 houdt in dat de overlevering ook aan voorwaarden kan worden gebonden wanneer een aanhoudingsbevel ter fine van strafvervolging is uitgevaardigd en de betrokken persoon onderdaan of ingezetene van de uitvoerende staat is. In dat geval houdt de voorwaarde slechts in, dat de uitvaardigende staat moet garanderen dat de persoon naar de uitvoerende staat wordt teruggezonden „om daar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die hem eventueel wordt opgelegd in de uitvaardigende lidstaat".

32. Zo beschermt het kaderbesluit 2002/584 dus enerzijds degenen die onderdaan of ingezetene van een uitvoerende staat zijn, met het doel de banden te eerbiedigen die zij met een bepaald grondgebied hebben. Het is kortom een soort uitzondering op het aanhoudingsbevel, gebaseerd op de bescherming van bepaalde affectieve relaties die een persoon met zijn naaste omgeving heeft, die bovendien zijn toekomstige herintegratie bevordert. Anderzijds wordt ook beschermd degene die in een uitvaardigende staat bij verstek is veroordeeld, waar is voorzien in de mogelijkheid dat die persoon slechts wordt overgeleverd wanneer hij de garantie krijgt dat hij opnieuw kan worden berecht.

33. Zoals echter het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt, geven beide doelstellingen te samen een incoherent resultaat. Dat is het geval wanneer iemand moet worden beschermd die zich in beide situaties tegelijk bevindt. En dat is precies het geval bij I.B.: een Roemeense staatsburger die legaal in België, de uitvoerende staat, verblijft en daar een gezin heeft gesticht, maar die naar Roemenië moet terugkeren om een straf uit te zitten die bij verstek tegen hem is uitgesproken, tegen welke straf hij van plan is op te komen door te verzoeken om hernieuwde berechting van zijn zaak, waar hij recht op heeft. Wat voor soort aanhoudingsbevel hebben de rechterlijke autoriteiten in Roemenië in die situatie uitgevaardigd? Is dit een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf of een aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging? Het zou het eerste kunnen zijn, maar in dat geval zou de Belgische rechter geen uitdrukkelijke bevoegdheid hebben, noch volgens het kaderbesluit, noch volgens zijn nationale recht, om de overlevering van I.B. afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat hij later naar België wordt teruggezonden om daar zijn straf te ondergaan.

34. Deze consequentie, namelijk dat de Belgische rechter de overlevering niet afhankelijk kan stellen van latere terugzending van I.B. naar België om in de staat van zijn verblijfplaats zijn straf te ondergaan, wordt zowel door de rechtbank van eerste aanleg te Nijvel als door het Grondwettelijk Hof ter discussie gesteld.

3 — Deze bepaling is vervallen en vervangen door een nieuw artikel 4 bis, ingevoegd bij het kaderbesluit 2009/299 van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van de kaderbesluiten 2002/584/JBZ, 2005/214/JBZ, 2006/783/JBZ en 2008/909/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PB L 81, blz. 24).

V — De eerste en de tweede prejudiciële vraag

35. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst het Grondwettelijk Hof van het Hof te vernemen of een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een verstekvonnis waartegen beroep kan worden ingesteld door gebruik te maken van het recht om te verzoeken om een nieuw proces, een aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf is of een aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging. Verder wenst het Grondwettelijk Hof met zijn tweede vraag te vernemen of, ingeval het door de Roemeense autoriteiten uitgevaardigde aanhoudingsbevel een bevel ter uitvoering van een straf is, de rechtbank van eerste aanleg te Nijvel bevoegd is krachtens het kaderbesluit om de overlevering van I.B. afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat hij naar de uitvoerende staat wordt teruggezonden om daar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die definitief tegen hem zou worden uitgesproken in de uitvaardigende staat.

36. Ondanks het feit dat de twee vragen verschillende kwesties lijken aan te snijden, ben ik van mening dat zij te samen kunnen worden beantwoord. Zoals ik hierna zal uiteenzetten ligt, wanneer een aanhoudingsbevel dient om een persoon te doen terugkeren naar de uitvaardigende staat en hem daar opnieuw te berechten, de kern van deze zaak in de uitlegging van de artikelen 4, punt 6, en 5, punt 3, van het kaderbesluit. De concrete kwalificatie van het bevel is een kwestie van secundair belang, aangezien het kaderbesluit, zoals ik hierna zal aantonen, zodanig kan worden uitgelegd dat in elk geval is gewaarborgd dat een persoon een beroep kan doen op de garanties van beide genoemde bepalingen, namelijk ofwel de weigering van de overlevering, ofwel het stellen van voorwaarden aan die overlevering, los van de vraag hoe het aanhoudingsbevel formeel is ingekleed.

37. Om te beginnen moet erop worden gewezen dat het kaderbesluit tot doel heeft, het multilaterale uitleveringssysteem tussen de lidstaten te vervangen door een op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerde regeling van overlevering tussen rechterlijke autoriteiten van veroordeelde of verdachte personen voor tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen of vervolging.[4] Met dat doel bepaalt artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit dat de lidstaten, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van het kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer leggen.

38. Aan de hand van deze premisse is het Hof tot de vaststelling gekomen, dat een nationale wetgever die ervoor kiest de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging te beperken, „de bij dit kaderbesluit ingestelde overleveringsregeling ten gunste van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid [alleen maar versterkt]”.[5] Dat wil zeggen: hoe kleiner de ruimte is die de nationale wetgever de rechter toestaat om te beslissen een aanhoudingsbevel niet ten uitvoer te leggen, des te sterker wordt het door het kaderbesluit in het leven geroepen systeem van samenwerking. In de woorden van het Hof: „Door immers de

4 — Arrest van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Jurispr. blz. I-3633, punt 28).

5 — Arrest van 6 oktober 2009, Wolzenburg (C-123/08, Jurispr. blz. I-9621, punt 58).

gevallen te beperken waarin de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan weigeren een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen, faciliteert dergelijke regelgeving alleen maar de overlevering van gezochte personen, in overeenstemming met het in artikel 1, lid 2, van kaderbesluit 2002/584 vastgelegde beginsel van wederzijdse erkenning, dat de bij dit besluit ingestelde wezenlijke regel is." [6]

39. Uit de weinige rechtspraak die tot nu toe over dit onderwerp beschikbaar is, zou dus kunnen worden afgeleid dat de lidstaten een strikte uitleg moeten geven aan de facultatieve weigeringsgronden van artikel 4 van het kaderbesluit en aan de te eisen garanties genoemd in artikel 5. Vanuit dat gezichtspunt zou elke ruime uitlegging die ertoe leidt een voorwaarde voor het weigeren van de tenuitvoerlegging van aanhoudingsbevelen met het oog op strafvervolging, als die genoemd in artikel 5, lid 3, uit te breiden tot aanhoudingsbevelen met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of vrijheidsbenemende maatregel, dienen te worden verworpen.

40. Dit argument vindt steun in de tekst van artikel 5, punt 1, van het kaderbesluit, waarin aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit wordt toegestaan de overlevering afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de bij verstek veroordeelde persoon recht heeft op een nieuw proces. Deze bepaling is gebaseerd op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ter zake [7] en zou voldoende garanties bieden aan een persoon als I.B., in zoverre deze bepaling waarborgt dat hij in de gelegenheid wordt gesteld om opnieuw te worden berecht, maar dan met alle garanties.

41. Ondanks de kracht van deze uitlegging, omdat zij overeenkomt met de letterlijke tekst van het kaderbesluit, kan ik haar niet aanvaarden. Ik ben integendeel van mening dat het recht om de straf in de staat van de verblijfplaats te ondergaan, geen uitzondering lijdt wanneer om een nieuw proces wordt verzocht.

42. In de eerste plaats heeft het Hof nooit geoordeeld dat de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging respectievelijk de ter zake te stellen voorwaarden zoals genoemd in de artikelen 4 en 5 van het kaderbesluit, strikt moeten worden uitgelegd. Integendeel, het arrest Wolzenburg verzet zich er juist zeer uitdrukkelijk tegen om een bepaalde

6 — Arrest Wolzenburg, reeds aangehaald, punt 59.

7 — Zie onder meer de EHRM-arresten Goddi/Italië van 9 april 1984, punt 27; Ekbatani/Zweden van 26 mei 1988, punt 25; Pfeifer en Plankl/Oostenrijk van 25 februari 1992, punt 37; Van Geyseghem/België van 21 januari 1999, punt 34, en Poitrimol/Frankrijk van 23 november 2003, punt 31.

uitlegging van die bepalingen verplicht te stellen, en erkent zelfs dat „[d]e lidstaten bij de uitvoering van [een bepaling als artikel 4] noodzakelijkerwijs over *een zekere beoordelingsmarge* [beschikken]”.[8] Op die wijze heeft het Hof vermeden te spreken van een strikte uitlegging, maar evenmin erkend dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge zouden hebben. Integendeel, zij hebben een „zekere” beoordelingsmarge, maar zeker geen ruime.

43. In de tweede plaats, aansluitend bij het vorige argument, meen ik dat bij de uitlegging van de tekst en de doelstellingen van het kaderbesluit alle doelstellingen van de regeling in aanmerking dienen te worden genomen. Weliswaar is de wederzijdse erkenning een instrument dat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid versterkt, maar de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden vormt een voorafgaande voorwaarde die het bestaan en de ontwikkeling van die ruimte legitimeert. Het kaderbesluit geeft hier herhaaldelijk blijk van in de punten 10, 12, 13 en 14 van de considerans en in artikel 1, lid 3. Hoewel dus artikel 5, punt 1, een garantie bevat die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is erkend met betrekking tot bij verstek gewezen vonnissen, moet tevens worden benadrukt dat ook de artikelen 4, punt 6, en 5, punt 3, een vereiste tot uitdrukking brengen, afkomstig uit het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en uit de rechtspraak van het bovengenoemde Europees Hof.[9] De mogelijkheid dat de veroordeelde de straf kan ondergaan op de plaats waarmee hij persoonlijke en affectieve bindingen heeft, is een uit artikel 8 van dat Verdrag afgeleide garantie die het kaderbesluit heeft willen overnemen. Het gaat bovendien om uitzonderingen die eveneens tot doel hebben „de uitvoerende rechterlijke autoriteit in staat te stellen een bijzonder gewicht te hechten aan de mogelijkheid de kansen op sociale re-integratie van de gezochte persoon na het einde van de straf waartoe deze is veroordeeld, te verhogen”[10], een beginsel dat in sommige lidstaten de kerndoelstelling van het strafrecht vormt.[11]

44. Na de inwerkingtreding van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is de noodzaak om het kaderbesluit in het licht van de grondrechten uit te leggen bovendien nog sterker geworden. Artikel 7

8 — Arrest Wolzenburg, reeds aangehaald, punt 61 (cursivering van mij).

9 — Zie onder meer de arresten Mehemi/Frankrijk van 26 september 1997, punt 34, EHRM 1997-VI; Dalia/Frankrijk van 19 februari 1998, punt 52, EHRM 1998-I; Boultif/Zwitserland van 2 juli 2001, punten 39, 41 en 46, EHRM 2001-IX; Sen/Nederland van 21 december 2001, punt 40; Amrollahi/Denemarken van 11 juli 2002, punten 33-44; en Slivenko/Litouwen van 9 september 2003, punt 94.

10 — Arrest van 17 juli 2008, Kozlowski (C-66/08, Jurispr. blz. I-6041, punt 45), en arrest Wolzenburg, reeds aangehaald, punt 62.

11 — Zie bijvoorbeeld artikel 27, lid 3, van de Italiaanse grondwet en artikel 25, lid 2, van de Spaanse grondwet.

van het Handvest garandeert het recht op de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. [12] De rechtspraak van het Hof ter zake heeft tot nu toe uitsluitend betrekking gehad op het vrije verkeer van personen en zich niet rechtstreeks verdiept in de verhouding tussen dit grondrecht en de justitiële samenwerking in strafzaken. Dit is ook logisch, aangezien de arresten Kozlowski en Wolzenburg zijn gewezen vóór de inwerkingtreding van het Handvest. Vanaf 1 december 2009 dienen de artikelen 4, punt 6, en 5, punt 3, van het kaderbesluit echter dwingend te worden uitgelegd in het licht van het bovengenoemde artikel 7 van het Handvest. In die situatie heeft een strikte uitlegging zoals ik die in de punten 38-40 van deze conclusie heb beschreven, geen kans van slagen.

45. In de derde plaats mag de wil van de gemeenschapswetgever niet worden uitgelegd op een manier die leidt tot een resultaat dat onverenigbaar zou zijn met de door hem nagestreefde doelstellingen. Ik geef het Hof niet in overweging om een uitlegging te geven die in overeenstemming is met de doelstellingen van het kaderbesluit, maar veeleer om te vermijden een uitlegging te geven die *ingaat tegen* die doelstellingen. Deze conclusie zou mede de erkenning inhouden dat de strikte uitlegging als hierboven beschreven (en die ik voorstel af te wijzen), niet alleen onverenigbaar is met het kaderbesluit, maar ook met de grondrechten die deze regeling juist zichtbaar wil maken.

46. Evenzo tonen de zojuist geformuleerde argumenten duidelijk aan dat het feit dat het kaderbesluit niet uitdrukkelijk de mogelijkheid noemt om de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf in omstandigheden als de onderhavige aan voorwaarden te onderwerpen, niet betekent dat zulks berust op een uitdrukkelijke beslissing van de wetgever die het resultaat is van een duidelijk en nauwkeurig tot stand gekomen politieke wil. Ik denk integendeel dat hier sprake is van een hiaat dat te wijten is aan een tekortschietende wetgevingstechniek en dat door uitlegging kan en moet worden opgevuld. Het is mijns inziens niet nodig dat daarvoor een nieuwe grond tot weigering van de tenuitvoerlegging wordt geformuleerd.

47. Ondanks dat de uitlegging die ik zojuist heb gegeven een rechtstreeks antwoord kan bieden op de door het Grondwettelijk Hof gestelde vraag, kan niet worden ontkend dat er een zekere ambiguïteit bestaat met betrekking tot de kwalificatie van het aanhoudingsbevel in een situatie als de onderhavige. Over die kwalificatie hebben zowel België als Polen betoogd dat een aanhoudingsbevel met het oog op de uitvoering van een bij verstek gewezen vonnis waartegen een buitengewone herzieningsprocedure openstaat, een aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging is in de zin van artikel 5, punt 3, van het kaderbesluit. Daartegenover zijn I.B., Zweden, Duitsland, Oostenrijk en de Commissie van mening dat

12 — Zie onder meer de arresten van 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punt 38); 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 53); 14 april 2005, Commissie/Spanje (C-157/03, Jurispr. blz. I-2911, punt 26); 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punt 41); 27 april 2006, Commissie/Duitsland (C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punt 109), en 11 december 2007, Eind (C-291/05, Jurispr. blz. I-10719, punt 44).

het een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf is in de zin van artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit.

48. Allereerst wil ik opmerken dat alle betrokkenen het gelijk gedeeltelijk aan hun kant hebben, want I.B. zal aan Roemenië worden overgeleverd om een straf ten uitvoer te leggen die, omdat deze bij verstek is opgelegd, als basis dient voor een nieuw proces met alle garanties die hij oorspronkelijk niet had. Ik meen echter niet dat het bevel tot aanhouding van I.B. noodzakelijk op de ene of op de andere wijze behoeft te worden gekwalificeerd. Ik ben eerder van mening dat een aanhoudingsbevel als het onderhavige onder beide categorieën valt, afhankelijk van het moment en het gedrag van de betrokken persoon.

49. Een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een verstekvonnis zal immers in de uitvaardigende staat altijd worden uitgevaardigd als aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. Het transnationale karakter van het aanhoudingsbevel impliceert dat deze situatie in veel gevallen zal voorkomen. Het kaderbesluit is zich daarvan bewust en heeft de garanties van artikel 5, punt 1, juist opgenomen om te vermijden dat geen mogelijkheid tot verweer bestaat, zoals bij verstekvonnisen het geval is. Op het moment dat het aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd, is het duidelijk dat de uitvaardigende staat daarmee het oog heeft op uitvoering van een straf. Dat kan ook niet anders, want het is nog niet duidelijk of de betrokken persoon zich al of niet tegen de overlevering zal verzetten dan wel zal verzoeken om een nieuw proces. Dat hangt volledig van de persoon af, die op het moment dat hem het aanhoudingsbevel wordt uitgereikt, een beroep kan doen op de procedure van de artikelen 11 en 13 van het kaderbesluit en tevens de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende staat kan verzoeken, om, als deze dat al niet heeft gedaan, toe te zien op de garanties die in de artikelen 3 tot en met 5 van het kaderbesluit zijn voorzien.

50. Op grond van het voorgaande kan worden opgemerkt dat een aanhoudingsbevel waarmee de verdachte de mogelijkheid krijgt in de uitvaardigende staat om een nieuw proces te verzoeken, formeel gezien een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf of maatregel is, dat op het moment dat de betrokkene verklaart opnieuw berecht te willen worden, inhoudelijk verandert in een aanhoudingsbevel met het oog op een strafvervolging. Deze verandering kan niet leiden tot het verlies van welke van de garanties ook die in het kaderbesluit zijn voorzien voor eenieder tegen wie een aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd. Integendeel, het inroepen van artikel 5, punt 1, dat bedoeld is om een oplossing te bieden voor de problemen met betrekking tot verstekvonnissen, verandert wel het uiterlijk van het aanhoudingsbevel, maar tast de rechten niet aan die het Unierecht aan de betrokken persoon verleent.

51. Daarom geef ik het Hof in overweging artikel 5, punt 3, van het kaderbesluit aldus uit te leggen dat een uitvoerende staat in de omstandigheden als omschreven in artikel 5, punt 1, van het kaderbesluit de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf of vrijheidsbenemende maatregel afhankelijk kan stellen van de door de uitvaardigende staat te geven garantie dat de betrokken persoon, die onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende staat naar die staat, wordt teruggezonden om op zijn grondgebied de straf of de maatregel te ondergaan die hem eventueel wordt opgelegd.

VI — De derde en de vierde prejudiciële vraag

52. Op grond van de argumenten die ik in het vorige punt heb uiteengezet, zijn de derde en vierde vraag zonder voorwerp geraakt. Het antwoord dat ik op de eerste twee vragen in overweging geef, is mijns inziens niet alleen juist uitgaande van de doelstellingen van het kaderbesluit, maar ook bij een uitlegging van het kaderbesluit in het licht van de grondrechten. Daarom ben ik van mening dat het niet nodig is de overige vragen van het Grondwettelijk Hof te beantwoorden.

VII — Conclusie

53. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het Grondwettelijk Hof te beantwoorden als volgt:

„Artikel 5, punt 3, van het kaderbesluit dient aldus te worden uitgelegd dat een uitvoerende staat in de omstandigheden als omschreven in artikel 5, punt 1, van het kaderbesluit de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel ter uitvoering van een straf of vrijheidsbenemende maatregel afhankelijk kan stellen van de door de uitvaardigende staat te geven garantie dat de betrokken persoon, die onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende staat, naar die staat wordt teruggezonden teneinde op zijn grondgebied de straf of de maatregel te ondergaan die hem eventueel wordt opgelegd."