CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 19 oktober 2016 [1]

Zaak C-452/16 PPU

Openbaar Ministerie
tegen
Krzysztof Marek Poltorak

(verzoek van de rechtbank Amsterdam, Nederland, om een prejudiciële beslissing)

„Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Kaderbesluit 2002/584/JBZ — Europees aanhoudingsbevel — Begrippen ‚rechterlijke autoriteit' en ‚rechterlijke beslissing'"

1. In het systeem dat is ingevoerd bij kaderbesluit 2002/584/JBZ [2], dat het traditionele uitleveringssysteem heeft vervangen, vervullen de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten een leidende rol. Meer in het bijzonder heeft het kaderbesluit zowel betrekking op de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, die het Europees aanhoudingsbevel [3] uitvaardigt, als op de uitvoerende rechterlijke autoriteit, in de ontvangende staat, die het bevel ten uitvoer moet leggen.

2. Het Hof is tot op heden niet verzocht om uitlegging van de begrippen „rechterlijke autoriteit" (artikel 6 van het kaderbesluit) en „rechterlijke beslissing" (artikel 1 van hetzelfde besluit). De rechtbank Amsterdam stelt in de onderhavige zaak vier vragen over de betekenis van die begrippen, ten einde te kunnen beslissen of een door een Zweedse politieautoriteit ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een uitvoerbare beslissing uitgevaardigd EAB in behandeling moet worden genomen.

3. Parallel aan de onderhavige zaak heeft de verwijzende rechterlijke instantie het Hof andere prejudiciële vragen voorgelegd over het begrip „rechterlijke beslissing" in een van de in artikel 8 van het kaderbesluit geformuleerde vereisten, welke vragen echter niet het EAB betreffen, maar het voorafgaand daaraan uit te vaardigen nationale aanhoudingsbevel. In een andere conclusie van heden bepaal ik mijn standpunt in die andere zaak. [4]

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/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 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit").

3 — Hierna: „EAB".

4 — Zaak Özçelik, C-453/16 PPU, aanhangig bij het Hof.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Recht van de Unie*

1. Verdrag betreffende de Europese Unie

4. Artikel 6 VEU bepaalt:

„1. De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten [hierna: ‚Handvest'], dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen.

De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

2. De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: ‚EVRM')]. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet.

3. De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het [EVRM] en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie."

2. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

5. Artikel 47 van het Handvest, met het opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht", bepaalt:

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

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

[…]"

3. Kaderbesluit 2002/584/JBZ

6. Overweging 5 van het kaderbesluit luidt als volgt:

„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. […]"

7. Overweging 6 van het kaderbesluit luidt:

„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."

8. Voorts luidt overweging 10 van het kaderbesluit:

„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."

9. Artikel 1 van het kaderbesluit, met het opschrift „Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel", bevat de volgende bepalingen:

„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."

10. Artikel 6 van het kaderbesluit, „Bevoegde rechterlijke autoriteiten", bepaalt:

„1. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat die bevoegd is om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen krachtens het recht van de uitvaardigende lidstaat.

2. De uitvoerende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat die bevoegd is het Europees aanhoudingsbevel uit te voeren krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat.

3. Iedere lidstaat deelt het secretariaat-generaal van de Raad mee welke rechterlijke autoriteit volgens zijn interne recht bevoegd is."

11. Artikel 7 van het kaderbesluit, betreffende de centrale autoriteit, bepaalt het volgende:

„1. Iedere lidstaat kan één of, indien zijn rechtsorde daarin voorziet, meer centrale autoriteiten aanwijzen om de bevoegde rechterlijke autoriteiten bij te staan.

2. Een lidstaat kan, indien zijn interne rechterlijke organisatie zulks vereist, zijn centrale autoriteit(en) belasten met het toezenden en administratief in ontvangst nemen van de Europese aanhoudingsbevelen en van elke andere formele correspondentie dienaangaande.

[…]"

12. Aangaande de verhouding tot andere rechtsinstrumenten bepaalt artikel 31, lid 1, onder a), van het kaderbesluit:

„1. Onverminderd de toepassing daarvan in de betrekkingen tussen de lidstaten en derde staten, komen de bepalingen van dit kaderbesluit per 1 januari 2004 in de plaats van de overeenkomstige bepalingen van de ter zake van uitlevering toepasselijke verdragen in de betrekkingen tussen de lidstaten:

a) het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957, het Aanvullend Protocol bij dit Verdrag van 15 oktober 1975, het Tweede Aanvullend Protocol bij dit Verdrag van 17 maart 1978 en, voor zover het op uitlevering betrekking heeft, het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 27 januari 1977;

[…]”

B – *Zweeds recht*

13. Op 29 mei 2009 heeft Zweden het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 6, lid 3, van het kaderbesluit in kennis gesteld van de volgende bijgewerkte gegevens over de naar intern recht bevoegde rechterlijke autoriteiten [5]:

„Article 6(3)

The following authorities in Sweden are competent to issue and execute a European arrest warrant.

Issuing judicial authority

[…]

A European arrest warrant for the enforcement of a custodial sentence or other form of detention is issued by the National Police Board (Rikspolisstyrelsen).

[…]”

14. Volgens de verwijzingsbeslissing – en zoals de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft opgemerkt – berust de tenuitvoerlegging van uitvoerbare beslissingen, alsook van de in verband ermee in dat land nadien te geven beslissingen, bij andere dan de rechterlijke autoriteiten, inzonderheid bij andere autoriteiten dan de gerechtelijke organen waarvan die beslissingen afkomstig zijn. [6]

15. Voorts heeft de Zweedse politieautoriteit (*Swedish Police Authority*) in antwoord op de door de rechtbank Amsterdam gevraagde informatie in een schrijven van 1 augustus 2016 meegedeeld dat zij:

a) bevoegd is tot uitvaardiging van een EAB ter tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf;

5 — „Update of the Swedish notifications and statements in accordance with the Framework Decision on the european arrest warrant and the surrender procedure between Member states” (Document van de Raad 10400/09, blz. 2).

6 — Volgens de door die regering verstrekte uitleg, die ook volledig kan worden ingezien in document nr. 14876/11 van de Raad (Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „the practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States” – Follow-up to Report on Sweden), blz. 2, „Sweden would like to stress that when a judgment is final all subsequent decisions concerning the enforcement of the sentence in our legal system are taken by other authorities than the court. […] In Sweden we have three different enforcement authorities and in order to coordinate the issuing of the EAWs in these cases, the International Police Cooperation Division (IPO) was designated as the issuing authority. […] To conclude, the existing system is the most effective and in line with our national procedure and no complaints has been put forward. Thus, Sweden has not found any convincing reason to change the current system.”

b) alleen EAB's uitvaardigt op verzoek van het Zweedse gevangenis- en reclasseringswezen, waarvan het niettemin onafhankelijk is;

c) bevoegdheden heeft gedelegeerd aan een of meer bij de politie werkzame medewerkers van de International Police Cooperation Division;

d) haar bevoegdheden uitoefent zonder onderworpen te zijn aan toezicht door de rechterlijke organen, het ministerie van Justitie of het gerecht dat de veroordeling heeft uitgesproken.

II – **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

16. Op 23 mei 2016 heeft de officier van Justitie bij de rechtbank Amsterdam een vordering ingediend betreffende het in behandeling nemen van het op 30 juni 2014 door de Zweedse nationale politieraad[7] uitgevaardigde EAB, strekkende tot de aanhouding en de overlevering van K. M. Poltorak, die in het detentiecentrum te Alphen aan de Rijn (Nederland) verblijft.

17. Het EAB is gebaseerd op een uitvoerbare beslissing van een gerecht te Göteborg (Zweden) van 21 december 2012 (referentie B 9380/12), waarbij aan Poltorak een vrijheidsstraf voor de duur van een jaar en drie maanden is opgelegd wegens zware mishandeling.[8]

18. De verwijzende rechterlijke instantie wenst te vernemen of het EAB is uitgevaardigd door een „rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit en dus een „rechterlijke beslissing" is zoals bedoeld in artikel 1, lid 1, van datzelfde besluit. Zij voegt daaraan toe dat het probleem vooral aan de orde is gelet op de overwegingen van het Hof in het arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi.[9]

19. In die omstandigheden heeft de rechtbank Amsterdam besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en aan het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Vormen de uitdrukkingen ‚rechterlijke autoriteit' zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, kaderbesluit 2002/584/JBZ en ‚rechterlijke beslissing' zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, kaderbesluit 2002/584/JBZ autonome begrippen van Unierecht?

2) Indien het antwoord op vraag 1) bevestigend luidt: aan de hand van welke criteria kan worden vastgesteld of een autoriteit van de uitvaardigende lidstaat een dergelijke ‚rechterlijke autoriteit' is en het door haar uitgevaardigde EAB bijgevolg een dergelijke ‚rechterlijke beslissing' is?

3) Indien het antwoord op vraag 1) bevestigend luidt: valt the Swedish National Police Board onder het begrip ‚rechterlijke autoriteit' zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, kaderbesluit 2002/584/JBZ en is het door deze autoriteit uitgevaardigde EAB bijgevolg een ‚rechterlijke beslissing' zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, kaderbesluit 2002/584/JBZ?

4) Indien het antwoord op vraag 1) ontkennend luidt: is de aanduiding van een nationale politieautoriteit zoals the Swedish National Police Board als uitvaardigende rechterlijke autoriteit in overeenstemming met het Unierecht?"

7 — Hierna: „ZNP".

8 — Volgens de beschrijving onder rubriek e) van het EAB heeft Poltorak op 4 mei 2012 te Husargatan (Göteborg, Zweden) fysiek geweld gebruikt en de punt van een bezem in het oog van het slachtoffer geboord, waardoor het slachtoffer een scheur in het bindweefsel en in de traanbuis van het oog, dat in geval van conjunctivitis bloedt, opliep, alsook een fractuur van de boven- en de benedenwand van de oogholte. De duur van de mishandeling en de brutaliteit waarmee deze gepaard ging zijn als verzwarende omstandigheden aangemerkt.

9 — Arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385).

20. Naar het oordeel van de verwijzende rechterlijke instantie, uiteengezet in de punten 4.2 tot en met 4.6 van de verwijzingsbeslissing:

— kan de uitdrukking „rechterlijke autoriteit" in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit aldus worden begrepen dat het aan het recht van de uitvaardigende lidstaat wordt gelaten te bepalen wat valt onder het begrip „rechterlijke autoriteit", of in die zin dat aan die rechtsorde enkel de aanwijzing van de bevoegde autoriteit wordt gelaten.[10] In het eerste geval zal „rechterlijke autoriteit" geen autonoom en uniform uit te leggen Unierechtelijk begrip zijn. In het tweede geval zal het gaan om een autonoom begrip van Unierecht, maar zonder een voor de hand liggende uitlegging[11], en zonder eerdere uitspraken van het Hof die er een „acte éclairé" van zouden maken[12];

— kan uit de context, meer in het bijzonder het Europees Verdrag betreffende Uitlevering („EUV"), alsook de totstandkomingsgeschiedenis van de wetgeving, vooral het voorstel voor het kaderbesluit[13], niet duidelijk worden afgeleid of naast de rechterlijke autoriteiten ook andere autoriteiten bevoegd kunnen zijn tot uitvaardiging van EAB's in de zin van artikel 6, lid 1, ondanks het feit dat sinds het EUV een normatieve ontwikkeling is ontstaan waaronder de betrekkingen tussen de lidstaten veeleer zijn vervangen door betrekkingen tussen rechterlijke autoriteiten;

— waarborgt de doelstelling van het kaderbesluit, te komen tot een vereenvoudigd stelsel van overlevering van personen dat gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning en plaatsvindt onder rechterlijk toezicht[14], een bescherming op twee niveaus van de procedurerechten en grondrechten[15], te weten in de uitvaardigende en in de uitvoerende lidstaat, zodat het ontbreken van die bescherming op een van de twee niveaus een ongunstige invloed zou kunnen hebben op die wederzijdse erkenning en dat wederzijds vertrouwen.

III – **Procedure bij het Hof**

21. De verwijzingsbeslissing is bij het Hof binnengekomen op 16 augustus 2016, met het verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure (artikel 267, vierde alinea, VWEU). De verwijzende rechterlijke instantie heeft ter rechtvaardiging van dat verzoek aangevoerd dat Poltorak zich in detentie bevindt en dat de handhaving van deze situatie afhangt van de oplossing van de zaak ten gronde.

22. Op de administratieve zitting van 1 september 2016 heeft het Hof besloten, de zaak volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen.

23. De raadsman van Poltorak, de Nederlandse en de Zweedse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

24. Er heeft een met zaak C-477/16 PPU (Kovalkovas) gevoegde zitting plaatsgevonden op 5 oktober 2016, waarop belanghebbenden als bedoeld in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in concreto de Zweedse regering, is verzocht te antwoorden op de hun gestelde vragen.

10 — Ofschoon artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit niet naar het recht van de lidstaten verwijst, pleit volgens de verwijzende rechterlijke instantie de nauwe band tussen de begrippen „rechterlijke beslissing" en „rechterlijke autoriteit" voor een identieke behandeling.

11 — In de zin van de in het arrest van 27 oktober 1982, CILFIT (C-283/81, EU:C:1982:335), vastgelegde rechtspraak over het begrip „acte clair".

12 — Volgens de rechtspraak die is ingezet met het arrest van 27 maart 1963, Da Costa en Schaake NV e.a. (C-28/62–C-30/62, EU:C:1963:6).

13 — Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie [COM(2001) 522 definitief – 2001/0215(CNS)], PB 2001, C 332 E, blz. 305.

14 — Arrest van 30 mei 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 46).

15 — Arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punt 57).

25. De vertegenwoordigers van Poltorak, van de Nederlandse, de Duitse, de Griekse, de Finse en de Zweedse regering alsook de Commissie hebben op die zitting hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

IV – **Analyse**

A – *Eerste prejudiciële vraag*

26. De Nederlandse rechterlijke instantie wenst te vernemen of de uitdrukkingen „rechterlijke autoriteit" in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit en „rechterlijke beslissing" in artikel 1, lid 1, van dat besluit moeten worden uitgelegd als autonome begrippen van Unierecht.

27. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd. Die rechtspraak is onder meer toegepast op enkele begrippen van het kaderbesluit [16] en op het begrip „met name in strafzaken bevoegde rechter" in artikel 1, onder 1), onder a), iii), van kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties [17].

28. Geen van de twee vermelde artikelen van het kaderbesluit verwijst voor de betekenis en de draagwijdte ervan naar het recht van de lidstaten. Artikel 6, lid 1, spreekt weliswaar van de rechterlijke autoriteit „die bevoegd is […] krachtens het recht van de […] lidstaat", maar die verwijzing duidt niet op de definitie van „rechterlijke autoriteit", maar alleen op de toekenning van de bevoegdheid om EAB's uit te vaardigen aan een of meerdere nationale rechterlijke organen overeenkomstig de nationale wettelijke bepalingen.

29. Bijgevolg zijn de begrippen „rechterlijke autoriteit" en „rechterlijke beslissing" in respectievelijk artikel 6, lid 1, en artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit autonome begrippen van Unierecht, die op het grondgebied van de Unie autonoom en uniform moeten worden uitgelegd, rekening houdend met de bewoordingen, de context en het doel van de regeling waarvan zij deel uitmaken. [18]

30. Deze opmerking moet echter worden genuanceerd: gelet op de procedurele context van beide uitdrukkingen moet bij de uitlegging ervan rekening worden gehouden met de vrijheid van de lidstaten, zowel om de bevoegde rechterlijke organen aan te wijzen als om wettelijke bepalingen uit te vaardigen betreffende de procedures voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de Unie aan haar burgers verleent. [19]

31. Door het bevestigend antwoord op de eerste vraag raakt de vierde vraag zonder voorwerp, aangezien die enkel is gesteld voor het geval de eerste ontkennend wordt beantwoord.

B – *Tweede en derde prejudiciële vraag*

32. Met de tweede en de derde vraag wenst de rechtbank Amsterdam tot slot te vernemen of een orgaan als de ZNP kan worden beschouwd als een „rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit, zodat het door dit orgaan in het onderhavige geval uitgevaardigde EAB een „rechterlijke beslissing" in de zin van artikel 1, lid 1, van dat besluit vormt.

16 — Arrest van 28 juli 2016, J.Z. (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Arrest van 14 november 2013, Baláž (C-60/12, EU:C:2013:733, punten 24-32).

18 — Arrest van 28 juli 2016, J.Z. (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610), punt 37.

19 — Zie naar analogie arrest van 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punt 33).

33. Zoals gezegd hebben de in deze zaak door de verwijzende rechterlijke instantie gestelde vragen, anders dan in zaak C-453/16 PPU, geen betrekking op de voor de uitvaardiging van het voorafgaande nationale bevel bevoegde nationale autoriteit, maar op de autoriteit die bevoegd is tot uitvaardiging van het EAB overeenkomstig het kaderbesluit.

34. Vooraf zou ik erop willen wijzen dat de door mij voorgestelde herformulering van de tweede en de derde vraag voortvloeit uit mijn overtuiging dat er een nauw verband bestaat tussen de aard van een rechterlijke beslissing en de hoedanigheid van rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende instantie. Het begrip dat in deze zaak daadwerkelijk precisering behoeft is dan ook het begrip „rechterlijke autoriteit".

35. Het lijkt logisch te denken dat indien de ZNP niet kan worden gerekend tot de eenheden en organen die rechterlijke autoriteiten vormen, het door haar uitgevaardigde EAB de kenmerkende eigenschap – en tegelijkertijd essentiële voorwaarde – van een beslissing van „rechterlijke" aard, te weten het feit dat het afkomstig is van een van de organen van de rechterlijke macht, niet zal bezitten.

36. Nu een definitie van „rechterlijke autoriteit" in de tekst van het kaderbesluit ontbreekt [20], moeten overeenkomstig de gebruikelijke hermeneutische benadering van het Hof de letterlijke betekenis van de bepalingen en de context en de doelstellingen ervan in aanmerking worden genomen.

37. Ter vermijding van dubbelzinnigheden wil ik echter al aanstonds beklemtonen dat er mijns inziens geen rechtsgrondslag is om EAB's met het oog op de uitvoering van een vonnis anders te behandelen dan EAB's met het oog op de uitvoering van andere maatregelen in strafzaken, voorafgaand aan de uitspraak van het vonnis (zoals detentiebevelen). Aangezien ze alle zijn gericht op overlevering door een lidstaat van personen aan een andere lidstaat, is het voor de uitlegging van de begrippen rechterlijke autoriteit die een EAB uitvaardigt en rechterlijke autoriteit die een EAB ontvangt irrelevant dat het onderzoek plaatsvindt ten einde een persoon die in een rechterlijke beslissing is veroordeeld of een persoon tegen wie de strafprocedure is gericht en die nog niet terecht heeft gestaan, voor de nationale rechter te brengen.

38. Deze precisering is onmisbaar, omdat anders zou kunnen worden gedacht dat in het geval van EAB's met het oog op de tenuitvoerlegging van een veroordeling door de rechter, de interventie van de „rechterlijke autoriteit" reeds heeft plaatsgevonden bij de uitspraak van het vonnis en dat deze laatste dus niets meer te zeggen heeft over de tenuitvoerlegging. Naar mijn oordeel is dat niet zo en impliceert in een stelsel van overlevering dat wordt gekenmerkt doordat de rechter beslist en rechterlijke beslissingen vervolgens wederzijds worden erkend, het op het vonnis volgende EAB ook dat eerst bepaalde beslissingen worden genomen, die alleen maar rechterlijke beslissingen kunnen zijn omdat de betrokken persoon al dan niet voorlopig van zijn vrijheid wordt beroofd en omdat een evenredigheidstoets moet plaatsvinden. [21]

20 — Het Europees Parlement heeft wegens de divergenties bij de uitlegging van de uitdrukking „rechterlijke autoriteit" in het kaderbesluit, op 27 februari 2014 een resolutie aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de herziening van het Europees aanhoudingsbevel [2013/2019(INL)]. Daarin bekritiseert het „het ontbreken van een definitie van de term ‚rechterlijke autoriteit' in kaderbesluit 2002/584/JBZ en andere instrumenten voor wederzijdse erkenning, hetgeen geleid heeft tot uiteenlopende praktijken in de lidstaten met onzekerheid, beschadiging van het wederzijds vertrouwen en rechtszaken tot gevolg". Het Europees Parlement verzoekt de Commissie dan ook „wetgevingsvoorstellen in te dienen aan de hand van de gedetailleerde aanbevelingen zoals uiteengezet in de bijlage en die in het volgende voorzien: (a) een procedure aan de hand waarvan een maatregel inzake wederzijdse erkenning zo nodig in de uitvaardigende lidstaat kan worden gevalideerd door een rechter, rechterlijke instantie, onderzoeksmagistraat of officier van justitie, teneinde de uiteenlopende interpretaties van de term ‚rechterlijke autoriteit' te ondervangen […]".

21 — Voor de evenredigheid in het kader van het EAB verwijs ik naar de conclusie (die ik volledig deel) van advocaat-generaal Bot in de zaak waarin het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru is gewezen (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, punten 137 e.v.), inzonderheid voor wat betreft de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, punten 145-155. Zie eveneens document van de Raad 17195/1/10 REV 1, Herziene versie van het Europees handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, van 17 december 2010, blz. 14, waarin de uitvaardigende autoriteiten worden aangespoord, een evenredigheidstoets uit te voeren alvorens een EAB uit te vaardigen.

39. Aangaande de uitlegging van artikel 6, en in de eerste plaats *de alledaagse betekenis van de woorden* „autoriteit" en „rechterlijke", moet erop worden gewezen dat de eerste term duidt op een orgaan dat gezag uitoefent op een gebied van het openbare leven, daar het beschikt over de bevoegdheden en de mogelijkheden alsook de legitimiteit om dat te doen. Het bijvoeglijk naamwoord „rechterlijke" voegt aan voormeld zelfstandig naamwoord de connotatie toe dat die autoriteit dient te behoren tot de rechterlijke macht [22], ter onderscheiding, volgens de klassieke scheiding der machten, van de wetgevende en de uitvoerende macht.

40. Zo vermelden de taalversies van het kaderbesluit die ik heb geraadpleegd alle de term rechterlijke: „autorité judiciaire" in de Franse versie, „judicial authority" in de Engelse, „Justizbehörde" in de Duitse, „autorità giudiziaria" in de Italiaanse, „autoridade judiciária" in de Portugese, „rättsliga myndighet" in de Zweedse en „tiesu iestāde" in de Letse.

41. Hiermee bestaat er dan ook reeds een eerste aanwijzing dat de autoriteit waarop inzonderheid artikel 6 van het kaderbesluit doelt tot de rechterlijke macht dient te behoren. Die eerste aanwijzing vindt steun, zoals de rechtbank Amsterdam opmerkt, in de totstandkomingsgeschiedenis van de wetgeving. Zowel het EUV als het voorstel voor het kaderbesluit [23] gaf de voorkeur aan het gebruik van de uitdrukkingen „bevoegde autoriteit" respectievelijk „rechterlijke autoriteit" in die zin, dat daaronder vielen de gerechten en het openbaar ministerie, terwijl de politiële autoriteiten uitdrukkelijk waren uitgesloten. [24]

42. Die indruk vindt in de tweede plaats steun in de context van artikel 6 van het kaderbesluit. Samen met artikel 7, met het opschrift „Inschakeling van de centrale autoriteit", vormt het de institutionele architectuur van de met het kaderbesluit ingevoerde vereenvoudigde procedure. En dat systeem functioneert volgens een fundamenteel schema, waarnaar ik hieronder zal refereren.

43. Zoals volgt uit overweging 5 van het kaderbesluit, wordt in beginsel de uitlevering tussen lidstaten vervangen door een regeling van overlevering tussen rechterlijke autoriteiten, op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning. [25] Die erkenning steunt juist op de in artikel 6 gecreëerde dialoog *inter pares*, dat wil zeggen de dialoog tussen de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, die het EAB uitvaardigt, en de uitvoerende, of ontvangende, rechterlijke autoriteit, die er uitvoering aan moet geven. Dank zij deze vormgeving van de betrekkingen tussen de lidstaten door tussenkomst van de respectieve rechterlijke autoriteiten kan het wederzijdse vertrouwen bestaan 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, erkende grondrechten. [26]

44. De enige door de wetgever toegestane afwijking in de werking van dat stelsel is neergelegd in artikel 7 van het kaderbesluit en houdt in dat bij wijze van uitzondering niet-„rechterlijke" autoriteiten mogen optreden. Voor een keer echter laten de letterlijke bewoordingen van die bepaling geen twijfel bestaan: de bewoordingen die worden gebruikt om te beschrijven dat het optreden van die „centrale autoriteiten" ondergeschikt is, zijn met zorg gekozen ten einde de functies die die autoriteiten in het kader van de dialoog tussen rechterlijke autoriteiten vervullen af te bakenen.

22 — Ik ga in deze conclusie niet in op de vraag – die aan de orde komt in de zaak Özçelik, C-453/16 PPU, aanhangig bij het Hof – in hoeverre de officier van Justitie kan worden beschouwd als een rechterlijke autoriteit in de zin van het kaderbesluit.

23 — COM(2001) 522 definitief; zie voetnoot 13 van de onderhavige conclusie.

24 — De toelichting bij artikel 3 van het voorstel luidt: „De procedure van het Europees arrestatiebevel berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen. De betrekkingen van staat tot staat worden dus grotendeels vervangen door betrekkingen van gerechtelijke autoriteit tot gerechtelijke autoriteit. De term ‚gerechtelijke autoriteit' omvat zoals in het Verdrag van 1957 (zie de toelichting bij artikel 1 van dit Verdrag) naast de rechtelijke instanties ook het openbaar ministerie; de politiediensten vallen buiten deze definitie. De verzoekende gerechtelijke autoriteit zal die gerechtelijke autoriteit zijn welke krachtens het procesrecht van de betrokken lidstaat bevoegd is om het Europees arrestatiebevel uit te vaardigen (artikel 4)."

25 — Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en 659/15 PPU, EU:C:2016:198), punt 75.

26 — Arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45. Zo kan een lidstaat volgens artikel 7 van het kaderbesluit één of meer centrale autoriteiten aanwijzen om de bevoegde rechterlijke autoriteiten „bij te staan". Hieruit kan zonder meer worden afgeleid dat zij een louter medewerkende, en geen beslissende of leidende rol vervullen, welke instrumentele functie steun vindt in de in lid 2 van hetzelfde artikel gebruikte bewoordingen: de aangewezen centrale autoriteit kan worden belast met het „toezenden" en administratief „in ontvangst nemen" van de EAB's en van „elke andere formele correspondentie dienaangaande".

46. Vergelijking van deze taken met de taken die zijn toegewezen aan de rechterlijke autoriteiten (de uitvaardigende autoriteit is „bevoegd […] om een […]bevel uit te vaardigen" en de uitvoerende autoriteit is „bevoegd […] het […] bevel uit te voeren", volgens de bewoordingen van artikel 6, respectievelijk lid 1 en lid 2), toont aan dat de taken van de centrale autoriteiten louter administratieve taken zijn en dat die autoriteiten niet de noodzakelijke procedurele impuls kunnen geven, dat wil zeggen de uitvaardiging van een EAB in gang kunnen zetten.

47. Hieruit volgt dat hoewel de wetgever heeft voorzien in de entree van een bijzonder bestuurlijk orgaan in de met het kaderbesluit nagestreefde dialoog tussen rechterlijke autoriteiten, de rol ervan zeer beperkt blijft: a) in de eerste plaats kan alleen de autoriteit optreden die uitdrukkelijk is aangewezen door de lidstaat (die het secretariaat-generaal van de Raad in kennis heeft gesteld) en b) in de tweede plaats kan zij enkel functies uitoefenen ter administratieve ondersteuning van de beslissende organen, dat wil zeggen de rechterlijke autoriteiten die moeten beslissen over de uitvaardiging of de uitvoering van EAB's.

48. Deze uitlegging volgt ook uit de motivering van het voorstel voor het kaderbesluit.[27] Met betrekking tot het huidige artikel 7 vermeldt de toelichting dat dit „is geïnspireerd door de bepalingen van de Overeenkomst van de Europese Unie van 1996 betreffende de uitlevering en van de Overeenkomst van de Europese Unie van 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. […]" en dat „het een praktische bepaling betreft die tot doel heeft de *overdracht van informatie* tussen de lidstaten te *vergemakkelijken* […]. De rol van de centrale autoriteiten moet erin bestaan *de verspreiding en de tenuitvoerlegging van [EAB's] te vergemakkelijken*. Ze moeten met name voor vertalingen zorgen en *administratieve ondersteuning verlenen bij de tenuitvoerlegging van de arrestatiebevelen*."[28]

49. Deze institutionele architectuur van het EAB strookt in de derde plaats het best met het *doel*, te komen tot een nieuwe, vereenvoudigde en efficiëntere regeling voor de overlevering van personen die veroordeeld zijn of ervan verdacht worden strafbare feiten te hebben gepleegd, de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daardoor bij te dragen aan de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die tussen de lidstaten moet bestaan.[29]

50. De dialoog tussen rechterlijke autoriteiten, die in hoofdzaak de constitutionele kenmerkende eigenschappen gemeen hebben dat zij in hun respectieve lidstaten tot de rechterlijke macht behoren en zich ertoe verbonden hebben te waarborgen dat de in artikel 6 VEU bedoelde fundamentele rechten en vrijheden zullen worden geëerbiedigd, vormt de kern van dat wederzijdse vertrouwen. Inherent daaraan is het ontbreken van inmenging van andere, niet-rechterlijke autoriteiten, die in voorkomend geval enkel een ondersteunende functie binnen de door artikel 7 van het kaderbesluit getrokken grenzen zullen kunnen vervullen.

27 — Zie punt 41 van de onderhavige conclusie en de betrokken voetnoot.

28 — Cursivering van mij. De motivering vermeldde dat administratieve tussenkomst onder meer was toegestaan in de volgende gevallen: wanneer onder de regeling van de betrokken lidstaat een bestuursorgaan moet bepalen of een persoon immuniteit geniet (artikel 31); wanneer zwaarwegende humanitaire redenen uitstel van de tenuitvoerlegging van het bevel rechtvaardigen (artikel 38); voor het onderzoek van de toezeggingen van een andere lidstaat dat een levenslange gevangenisstraf niet zal worden uitgevoerd (artikel 37).

29 — Arrest van 24 mei 2016, Dworzecki (C-108/16 PPU, EU:C:2016:346, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51. Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, verloopt voor het overige de gehele in het kaderbesluit neergelegde procedure van overlevering tussen lidstaten onder rechterlijk toezicht. [30]

52. Er is nog een aanvullend argument waarom de samenwerking in strafzaken op het gebied van EAB's beperkt moet blijven tot de rechterlijke autoriteiten: de materiële rechtsgrondslag van het kaderbesluit, artikel 31, lid 1, onder a) en b), VEU. In de in 2002 geldende versie van dat verdrag [31] was nog sprake van het vergemakkelijken en bespoedigen van de samenwerking „tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten". Niettemin is dit voorschrift na het Verdrag van Lissabon opgenomen in het VWEU en artikel 82 geworden, waarvan lid 1 het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen vastlegt, terwijl onder d) de inhoud van het oude artikel 31, lid 1, onder a), VEU wordt weergegeven, zij het met de belangrijke wijziging dat de uitdrukkelijke vermelding van de ministeries nu ontbreekt. [32] Met deze wijziging moet rekening worden gehouden voor de uitlegging van het kaderbesluit overeenkomstig de nieuwe geest, waaronder die samenwerking in strafzaken nog meer tot het rechterlijk gebied beperkt wordt. [33] In dit verband moet worden gewezen op de vaste rechtspraak van het Hof, op grond waarvan een bepaling van afgeleid Unierecht zo veel mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat zij strookt met de verdragsbepalingen. [34]

53. In de context van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken heeft het Hof verklaard dat het Verdrag van Lissabon het institutionele kader substantieel heeft gewijzigd, en dat artikel 9 van Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen inzonderheid dient te verzekeren dat de in het kader van die samenwerking tot stand gekomen handelingen doeltreffend verder kunnen worden toegepast ondanks de wijziging van het institutionele kader van die samenwerking. [35]

54. Deze uitspraak, gedaan op een beroep tot nietigverklaring, druist niet in – integendeel – tegen een evolutieve uitlegging van het kaderbesluit, waardoor dit, ook al berust het op een eerdere rechtsgrondslag, in overeenstemming geraakt met de teneur en de doelstellingen van de nieuwe grondslag, met andere woorden beter strookt met de wending die de wetgever aan de justitiële samenwerking in strafzaken heeft gegeven. Uitlegging van deze normatieve handeling uitsluitend aan de hand van de geest van de oude rechtsgrondslag zou tot verstarring leiden, in strijd met het VWEU zelf en met de latere uitdrukkelijke wil van de wetgever.

55. Gelet op bovenstaande overwegingen moet worden opgemerkt dat, aangezien in het onderhavige geval de autoriteit waarvan het EAB afkomstig is deel uitmaakt van de „politie" zonder dat haar besluit wordt gedeeld door een rechter, het logisch is dat twijfel ontstaat over de vraag of een politieel orgaan een „rechterlijke autoriteit" in de zin van het kaderbesluit kan zijn. Weliswaar staat vast dat de politie – in de regel onder het gezag van de organen van de uitvoerende macht – deel uitmaakt van de sterke arm van de staat, maar eveneens staat vast dat hij dikwijls ook de rechterlijke autoriteiten bijstaat bij het onderzoek naar strafbare feiten en soms bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Door deze samenwerking of hulp wordt zij echter nog geen rechterlijke autoriteit.

30 — Arrest van 30 mei 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 46).

31 — Artikel 31, lid 1, onder a) bepaalde: „[Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat:] het vergemakkelijken en bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten, onder andere wanneer dat dienstig is via Eurojust, met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen".

32 — Artikel 82, lid 1, onder d), VWEU luidt als volgt: „in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen".

33 — Zowel artikel 30 VEU in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon als thans de artikelen 87 VWEU tot en met 89 VWEU (opgenomen in hoofdstuk 5 van titel V, met het opschrift „Politiële samenwerking") hebben betrekking op de politiële samenwerking, in het kader waarvan de betrekkingen tussen de Zweedse politieautoriteiten en de politieautoriteiten van andere lidstaten zouden kunnen worden geplaatst. Daarentegen zijn de regels inzake het EAB samen met andere regels neergelegd in hoofdstuk 4 van titel V, „Justitiële samenwerking in strafzaken".

34 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad (C-540/13, EU:C:2015:224), punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

35 — Idem, punt 44.

56. Uit de informatie die de Zweedse politieautoriteit [36] heeft verstrekt in antwoord op de vragen van de verwijzende rechterlijke instantie kunnen de volgende kenmerkende eigenschappen van de met de uitvaardiging van EAB's belaste autoriteit worden afgeleid: a) de politie is een repressieve instantie met ruime uitvoerende bevoegdheden; b) deze autoriteit ontvangt geen instructies van de minister van Justitie in verband met EAB's; c) zij heeft geen directe of indirecte band met de rechterlijke instantie die de gezochte persoon heeft veroordeeld; d) zij handelt op het gebied van EAB's op verzoek van het gevangeniswezen, maar ontvangt daarvan geen instructies en beschikt over een discretionaire bevoegdheid om EAB's uit te vaardigen, en e) heeft aan de IPO [37], waarvan slechts drie juristen Zweedse EAB's kunnen uitvaardigen, de taak gedelegeerd een EAB uit te vaardigen ter uitvoering van een uitvoerbare veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf.

57. Van al deze factoren is de aanwijzing van de instantie die EAB's uitvaardigt, krachtens de Zweedse wet waarbij aan het kaderbesluit uitvoering is gegeven in intern recht, juist het meest verontrustend, gelet op de mededeling van de Zweedse regering aan de Raad in 2009 krachtens artikel 6, lid 3, van het kaderbesluit. [38]

58. De Raad had Zweden immers aanbevolen [39], passende maatregelen te treffen om te waarborgen dat in zaken waarin straffen moeten worden uitgevoerd, de EAB's worden uitgevaardigd door een rechterlijke autoriteit of onder toezicht van een rechterlijke autoriteit, overeenkomstig het kaderbesluit.

59. Dat de Zweedse regering aan die aanbeveling geen gevolg geeft, is duidelijk voor wat betreft de wijze van uitvoering van het EAB-stelsel in haar interne rechtsorde. Kort gezegd [40] is het volgens die regering juist dat de uitvoering van een strafvonnis op grond waarvan de veroordeelde moet worden overgeleverd door een andere lidstaat niet vereist dat het is uitgevaardigd door een rechterlijke autoriteit stricto sensu. Aangezien, aldus die regering, het nationale stelsel van tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen juist andere, niet noodzakelijkerwijs rechterlijke, autoriteiten bevoegd verklaart, is het niet in strijd met het kaderbesluit dat die autoriteiten – waarvan zij erkent dat het geen rechterlijke autoriteiten zijn – mede beslissen over de uitvaardiging van EAB's.

60. Gelet op hetgeen ik hierboven uiteen heb gezet is naar mijn oordeel het door de Zweedse regering voorgestane institutionele stelsel niet in overeenstemming met het kaderbesluit. Het zou in voorkomend geval slechts in overeenstemming kunnen zijn indien de politieautoriteit die een EAB uitvaardigt ter uitvoering van een rechterlijke beslissing voldeed aan de volgende voorwaarden, die naar mijn oordeel onmisbaar zijn voor het behoud van het niveau van rechterlijke waarborgen waarop het stelsel van EAB's berust: a) zij zou moeten handelen op bevel en onder toezicht van een rechterlijke autoriteit, in de zin van artikel 6 van het kaderbesluit, en b) zij zou niet moeten beschikken over enige discretionaire bevoegdheid of beoordelingsvrijheid aangaande de uitvaardiging van een EAB, maar slechts de bevelen van de rechterlijke autoriteit moeten uitvoeren. De rechterlijke autoriteit zou bovendien bij twijfel over het bevel het Hof moeten verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het kaderbesluit.

36 — Opvolger van de ZNP.

37 — International Police Cooperation Division (het acroniem „IPO" is afkomstig uit de stukken die de rechtbank Amsterdam bij het Hof heeft ingediend).

38 — Zie punt 13 van deze conclusie.

39 — Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „the practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States" (Document van de Raad nr. 9927/2/08 REV 2), blz. 46.

40 — Zie punt 13 en voetnoot 5 van deze conclusie.

61. Blijkens het dossier, en zoals de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen te kennen heeft gegeven, voldoet de ZNP niet aan die vereisten. In de structuur van de staat valt zij buiten het rechterlijk bestel, en aangezien zij geen banden heeft met de gerechten en met het openbaar ministerie, ontbreekt het noodzakelijke toezicht door een rechterlijke autoriteit op de besluiten tot uitvaardiging van EAB's, waarvoor de ZNP over discretionaire bevoegdheid beschikt.

62. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de politieautoriteit onafhankelijk kan zijn ten opzichte van het ministerie van Justitie en van het gevangenis- en reclasseringswezen, waarvan zij geen instructies ontvangt. Deze omstandigheid is mijns inziens irrelevant om de politieautoriteit als „rechterlijke autoriteit" aan te kunnen merken. Wat de discretionaire bevoegdheid betreft waarover de politieautoriteit beschikt om een EAB uit te vaardigen, is bepalend dat zij niet om vaststelling van een besluit hoeft te verzoeken en geen verantwoording hoeft af te leggen tegenover het gerecht dat de gezochte persoon heeft veroordeeld. Een en ander versterkt haar autonomie ten opzichte van het gerecht dat de veroordeling heeft uitgesproken, maar toont ook aan dat rechterlijk toezicht ontbreekt, in strijd met de rechtspraak volgens welke de gehele procedure van overlevering tussen lidstaten onder het kaderbesluit onder rechterlijk toezicht verloopt. [41]

63. Tot slot verleent de autonomie van de lidstaten hun de noodzakelijke vrijheid om in hun nationale rechtsorde te bepalen, aan welke autoriteiten zij de procedurele bevoegdheden (in dit geval de bevoegdheid tot uitvaardiging van EAB's) zullen toekennen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het bij gebreke van communautaire regelgeving op het betrokken gebied een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat, de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, welke regels echter niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke vorderingen naar intern recht (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel). [42]

64. Na de goedkeuring van het kaderbesluit hebben sommige lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad overeenkomstig artikel 6, lid 3, van dat besluit meegedeeld, welke autoriteiten onder hun interne recht bevoegd waren tot uitvaardiging van EAB's, en Zweden heeft toen Rikspolisstyrelsen (de rijkspolitie) opgegeven voor EAB's ter uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

65. Die mededelingen lopen echter niet vooruit op de vraag of de door elke lidstaat getroffen maatregelen stroken met het kaderbesluit en zijn daarvoor evenmin een voorwaarde in de strikte juridische betekenis van de termen. Op grond van artikel 6, lid 3, van het kaderbesluit mogen de lidstaten onder hun rechterlijke autoriteiten de autoriteiten aanwijzen die bevoegd zullen zijn om EAB's uit te voeren of uit te vaardigen, maar zij mogen niet het begrip rechterlijke autoriteit verruimen door het uit te strekken tot organen die die hoedanigheid niet bezitten.

66. In die omstandigheden geloof ik niet dat er sprake is van een excessieve inmenging in het model dat een lidstaat in het kader van zijn procedurele autonomie heeft gekozen om uitvoering te geven aan rechterlijke beslissingen, wanneer (zoals in de aanbeveling van de Raad aan de Zweedse regering) wordt verlangd dat een staat de maatregelen treft die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat, indien hij het optreden van de politieautoriteiten in het kader van EAB's wenst te handhaven, dit zodanig

41 — Arrest van 30 mei 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 46).

42 — Arresten van 6 oktober 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, punt 27), en van 15 september 1998, Ansaldo Energia e.a. (C-279/96, C-280/96 en C-281/96, EU:C:1998:403, punt 16), waarin wordt verwezen naar de baanbrekende arresten van 16 december 1976, Rewe (33/76, EU:C:1976:188, punt 5) en Comet (45/76, EU:C:1976:191, punten 13 en 16), alsook naar het arrest van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punt 12).

geschiedt dat de politieautoriteiten gevolg geven aan de bevelen en onderworpen zijn aan het toezicht van een daadwerkelijke rechterlijke autoriteit. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de grondslagen van zijn nationale stelsel en kan dit laatste gemakkelijker worden afgestemd op het doel van de ter zake van het kaderbesluit vastgelegde justitiële samenwerking.

67. Bijgevolg ben ik van oordeel dat een politieautoriteit met bevoegdheden als die van de ZNP niet beantwoordt aan het begrip „rechterlijke autoriteit" van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit, en dat dan ook een door die autoriteit uitgevaardigd EAB niet kan worden beschouwd als een „rechterlijke beslissing" in de zin van artikel 1, lid 1, van dat besluit.

V – **Beperking in de tijd van de gevolgen van het arrest van het Hof**

68. Enkele van de regeringen die op de zitting zijn verschenen alsook de Commissie hebben het Hof in overweging gegeven om, mocht het uiteindelijk beslissen dat de door de ZNP uitgevaardigde EAB's geen rechterlijke beslissingen zijn (hetgeen logischerwijs tot gevolg zou hebben dat de uitvoerende staat ze niet in behandeling kan nemen), de gevolgen van zijn uitspraak in de tijd te beperken, in dier voege dat deze laatste enkel voor de toekomst geldt.

69. Naar mijn oordeel moet het Hof hier geen gevolg aan geven. Zoals ik in een recente conclusie in herinnering heb gebracht[43], is de algemene regel dat „de uitlegging die [het Hof] krachtens de hem bij artikel 267 VWEU verleende bevoegdheid aan een voorschrift van het Unierecht geeft, de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sinds het tijdstip van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden verstaan en toegepast, verklaart en preciseert. Hieruit volgt dat de bepaling in deze uitlegging door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van die bepaling voor de bevoegde rechter kan worden gebracht."

70. Op de volgende gronden is er volgens mij geen reden om in het onderhavige geval van die regel af te wijken:

a) De verwijzende rechterlijke instantie heeft geen vragen gesteld over de werking in de tijd van het arrest van het Hof (strikt genomen niet eens over de onmiddellijke gevolgen voor het EAB), maar enkel zijn twijfel geuit over de reeds onderzochte vragen.

b) Het is aan de rechterlijke instanties van elke staat, per geval te beoordelen of de uit te voeren EAB's beantwoorden aan de door het Hof in zijn arrest te formuleren criteria, die mede bestaande situaties kunnen raken, te meer waar de vrijheidsbeneming van een gedetineerde met het oog op overlevering aan de orde is. De oplossing zal in elk afzonderlijk geval afhangen van variabele factoren – die thans moeilijk kunnen worden voorspeld – zoals de mogelijkheid dat het mogelijke „gebrek" dat aan het oorspronkelijke EAB kleeft, *achteraf* wordt hersteld.

c) Voor wat betreft de reeds voltrokken overleveringen (waarvan het lot de kern van de door de Commissie geuite bezorgdheid lijkt te zijn) zal het ook hier een aangelegenheid van de nationale rechterlijke organen zijn, te bepalen welke gevolgen de uitspraak van het Hof voor die besluiten heeft, waarbij de uit het beginsel van gewijsde voortvloeiende vereisten in acht zullen moeten worden genomen.

43 — Conclusie van 13 juli 2016, Eco-Emballages en Melitta France e.a. (C-313/15 en C-530/15, EU:C:2016:551, punt 56).

VI – **Conclusie**

71. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de door de rechtbank Amsterdam gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De uitdrukkingen ‚rechterlijke beslissing' en ‚rechterlijke autoriteit' in respectievelijk artikel 1, lid 1, en artikel 6, lid 1, 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, zijn autonome begrippen van Unierecht en moeten in de gehele Europese Unie eenvormig worden uitgelegd.

2) Een politieautoriteit met bevoegdheden als die van de Zweedse nationale politieraad voldoet niet aan de vereisten om te kunnen worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit' in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584/JBZ, en het door die autoriteit in het onderhavige geval uitgevaardigde Europees aanhoudingsbevel is geen ‚rechterlijke beslissing' in de zin van artikel 1, lid 1, van dat besluit."