Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT- GENERAAL
A. RANTOS
van 14 oktober 2021 [1]

Gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU

HM (C-428/21 PPU),
TZ (C-429/21 PPU),
in tegenwoordigheid van:
Openbaar Ministerie

[verzoeken van de rechtbank Amsterdam (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4 – Verzoek om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten – Artikel 28, lid 3 – Verzoek om toestemming voor verdere overlevering – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Effectieve rechterlijke bescherming – Recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord – Plaats van uitoefening van dit recht – Wijze van uitoefening"

I. Inleiding

1. Beide door de rechtbank Amsterdam (Nederland) ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen in wezen de wijze waarop een persoon die naar aanleiding van de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) aan de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat is overgeleverd, zijn recht om te worden gehoord kan uitoefenen, en wel tegen de achtergrond van een verzoek om toestemming van de uitvoerende rechterlijke autoriteit voor uitbreiding van de strafbare feiten in de zin van artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, van kaderbesluit 2002/584/JBZ [2] (eerste zaak) en een verzoek om toestemming van deze rechterlijke autoriteit voor verdere overlevering in de zin van artikel 28, lid 3, van dit kaderbesluit (tweede zaak). [3]

2. Meer in het bijzonder wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de volgende vragen: in welke lidstaat en op welke wijze kan een op grond van een EAB overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord uitoefenen voordat de uitvoerende rechterlijke autoriteit haar aanvullende

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[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 (PB 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit 2002/584").

[3] Er zij aan herinnerd dat de toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten of voor verdere overlevering (hierna zonder onderscheid: „aanvullende toestemming") een van de uitzonderingen vormt op de regel dat een overgeleverde persoon niet kan worden vervolgd, berecht of van zijn vrijheid beroofd wegens enig ander vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest (hierna: „specialiteitsbeginsel").

toestemming verleent. Op die vragen kan geen uitdrukkelijk antwoord worden gevonden in kaderbesluit 2002/584 of in andere Unieregelingen. Het belang van de onderhavige zaken bestaat er dus in helderheid te verschaffen over de draagwijdte en de wijze van uitoefening van dit recht om te worden gehoord, waarbij een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de doeltreffendheid van de regeling van het EAB, die hoofdzakelijk berust op het beginsel van wederzijdse erkenning, en anderzijds de eerbiediging van de grondrechten van de overgeleverde persoon.

3. Aansluitend op de uitlegging van de relevante bepalingen van Unierecht, gelezen in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), zal ik allereerst tot de conclusie komen dat de overgeleverde persoon het recht heeft om te worden gehoord alvorens de uitvoerende rechterlijke autoriteit haar aanvullende toestemming verleent; vervolgens, dat dit recht moet worden uitgeoefend ten overstaan van de uitvoerende rechterlijke autoriteit en volgens het recht van de uitvoerende lidstaat, en dat het zowel in de uitvoerende als in de uitvaardigende lidstaat kan worden uitgeoefend, en tot slot, dat het genoemde recht kan worden uitgeoefend op de wijze die de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat onderling en op grond van de toepasselijke nationale wetgevingen zijn overeengekomen, op voorwaarde dat de effectieve uitoefening van dit recht is gewaarborgd.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht: kaderbesluit 2002/584

4. De overwegingen 5, 6, 10 en 12 van kaderbesluit 2002/584 luiden 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.

(6) Het [EAB] 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.

[...]

(10) De regeling inzake het [EAB] 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, [VEU] neergelegde beginselen, welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, en volgens de procedure van artikel 7, lid 2, [VEU].

[...]

(12) Dit kaderbesluit eerbiedigt de grondrechten en voldoet aan de beginselen die worden erkend bij artikel 6 [VEU] en zijn weergegeven in het [Handvest], 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 [EAB] is uitgevaardigd, indien er objectieve redenen bestaan om aan te nemen dat het [EAB] 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."

5. Artikel 1 („Verplichting tot tenuitvoerlegging van het [EAB]") van dit kaderbesluit bepaalt het volgende:

„1. Het [EAB] 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 [EAB] 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 [VEU], wordt aangetast."

6. De artikelen 3 tot en met 4 bis van het kaderbesluit voorzien in gronden tot verplichte of facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van het EAB door de uitvoerende rechterlijke autoriteit.

7. Hoofdstuk 2 van dat kaderbesluit heeft als opschrift „Overleveringsprocedure" en omvat de artikelen 9 tot en met 25.

8. Artikel 11 („Rechten van de gezochte persoon") van kaderbesluit 2002/584 luidt als volgt:

„1. Wanneer een gezochte persoon wordt aangehouden, stelt de bevoegde uitvoerende rechterlijke autoriteit hem, overeenkomstig haar nationaal recht, in kennis van het bestaan en de inhoud van het [EAB] en van de mogelijkheid om met overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit in te stemmen.

2. Een gezochte persoon die ter fine van tenuitvoerlegging van een [EAB] wordt aangehouden, heeft recht op bijstand van een raadsman en van een tolk, overeenkomstig het interne recht van de uitvoerende lidstaat."

9. Artikel 13 („Instemming met overlevering") van dit kaderbesluit bepaalt het volgende:

„1. Indien de aangehouden persoon te kennen geeft dat hij instemt met zijn overlevering, wordt die instemming en, in voorkomend geval, de uitdrukkelijke afstand van de bescherming van het in artikel 27, lid 2, omschreven specialiteitsbeginsel gegeven ten overstaan van de uitvoerende rechterlijke autoriteit overeenkomstig het nationaal recht van de uitvoerende lidstaat.

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de instemming en, in voorkomend geval, de afstand, als bedoeld in lid 1, wordt verkregen onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen. De gezochte persoon heeft te dien einde het recht zich te laten bijstaan door een raadsman.

3. De instemming en, in voorkomend geval, de afstand, als bedoeld in lid 1, worden opgetekend in een proces-verbaal overeenkomstig het nationaal recht van de uitvoerende lidstaat.

[...]"

10. Artikel 14 („Horen van de gezochte persoon") van dat kaderbesluit luidt als volgt:

„Indien de aangehouden persoon niet instemt met zijn overlevering als bedoeld in artikel 13, heeft hij het recht overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende staat door de uitvoerende rechterlijke autoriteit te worden gehoord."

11. Artikel 15 („Beslissing over de overlevering") van dat kaderbesluit bepaalt:

„1. De uitvoerende rechterlijke autoriteit beslist, binnen de termijnen en onder de voorwaarden die in dit kaderbesluit zijn gesteld, over de overlevering van de betrokkene.

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

3. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit kan te allen tijde alle aanvullende dienstige inlichtingen aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit toezenden."

12. Artikel 18 („Situatie in afwachting van de beslissing") van kaderbesluit 2002/584 bepaalt het volgende:

„1. Wanneer een [EAB] is uitgevaardigd ter fine van strafvervolging, dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit ermee in te stemmen dat:

a) de gezochte persoon wordt gehoord overeenkomstig artikel 19; of

b) de gezochte persoon tijdelijk wordt overgebracht.

2. De voorwaarden en de duur van de tijdelijke overbrenging worden in onderlinge overeenstemming tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit vastgesteld.

3. In geval van een tijdelijke overbrenging moet de persoon in het kader van de overleveringsprocedure naar de uitvoerende staat kunnen terugkeren om aanwezig te kunnen zijn bij de zittingen inzake zijn overlevering."

13. Artikel 19 („Horen van de persoon in afwachting van de beslissing”) van dit kaderbesluit bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De gezochte persoon wordt gehoord door een rechterlijke autoriteit, bijgestaan door een andere persoon, die overeenkomstig het recht van de lidstaat van het verzoekende gerecht wordt aangewezen.

2. De gezochte persoon wordt overeenkomstig het recht van de uitvoerende [...]lidstaat gehoord en onder de omstandigheden welke in onderlinge overeenstemming tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit worden vastgesteld.”

14. Hoofdstuk 3 van hetzelfde kaderbesluit heeft als opschrift „Gevolgen van de overlevering” en omvat de artikelen 26 tot en met 30.

15. Artikel 27 („Eventuele vervolging wegens andere strafbare feiten”) van dat kaderbesluit luidt als volgt:

„1. Elke lidstaat kan het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie ervan in kennis stellen dat, in zijn betrekking met andere lidstaten die dezelfde kennisgeving hebben verricht, de toestemming geacht kan worden te zijn gegeven voor de vervolging, berechting of detentie met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, van de persoon wegens enig ander vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest, tenzij de uitvoerende rechterlijke autoriteit in een specifiek geval in haar beslissing tot overlevering anders heeft beschikt.

2. Behoudens in de in lid 1 en lid 3 bedoelde gevallen wordt een overgeleverd persoon niet vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid beroofd wegens enig ander vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest.

3. Lid 2 is niet van toepassing in gevallen waarin:

a) de gezochte persoon, hoewel hij daartoe de mogelijkheid had, niet binnen 45 dagen na zijn definitieve invrijheidstelling het grondgebied van de lidstaat waaraan hij was overgeleverd, heeft verlaten, of indien hij na dit gebied verlaten te hebben daarnaar is teruggekeerd;

b) de feiten niet strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel;

c) de strafvervolging niet leidt tot de toepassing van een maatregel die zijn persoonlijke vrijheid beperkt;

d) de gezochte persoon zal worden onderworpen aan de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel die geen vrijheidsbeneming meebrengt, met inbegrip van een geldboete, of een daarvoor in de plaats komende maatregel, zelfs indien deze kan leiden tot beperking van zijn persoonlijke vrijheid;

e) de gezochte persoon heeft ingestemd met zijn overlevering, in voorkomend geval op hetzelfde tijdstip waarop hij afstand heeft gedaan van de bescherming van het specialiteitsbeginsel, overeenkomstig artikel 13;

f) de gezochte persoon na zijn overlevering uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van bescherming van het specialiteitsbeginsel voor bepaalde, vóór zijn overlevering gepleegde feiten. De afstand wordt gedaan ten overstaan van de bevoegde rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en wordt opgetekend in een proces-verbaal dat wordt opgemaakt overeenkomstig het nationaal recht van die staat. De afstand wordt verkregen onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen. De gezochte persoon heeft te dien einde het recht zich door een raadsman te doen bijstaan;

g) de uitvoerende rechterlijke autoriteit die de gezochte persoon overgeleverd heeft, overeenkomstig lid 4 daartoe toestemming geeft.

4. Een verzoek tot toestemming wordt bij de uitvoerende rechterlijke autoriteit ingediend, bevat de gegevens bedoeld in artikel 8, lid 1, en gaat vergezeld van een vertaling als bedoeld in artikel 8, lid 2. De toestemming wordt verleend indien het strafbaar feit waarvoor zij wordt verzocht op zichzelf de verplichting tot overlevering overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit meebrengt. Toestemming wordt geweigerd op de in artikel 3 genoemde gronden en kan in de overige gevallen alleen op de in artikel 4 genoemde gronden worden geweigerd. De beslissing wordt uiterlijk 30 dagen na ontvangst van het verzoek genomen.

Voor de in artikel 5 bedoelde situaties dient de uitvaardigende lidstaat de daarin bedoelde garanties te geven."

16. Artikel 28 („Verdere overlevering of uitlevering") van kaderbesluit 2002/584 bepaalt:

„1. Elke lidstaat kan het secretariaat-generaal van de Raad ervan in kennis stellen dat in zijn betrekkingen met andere lidstaten die dezelfde kennisgeving hebben verricht de toestemming voor de overlevering aan een andere lidstaat dan de uitvoerende lidstaat op grond van een [EAB] dat is uitgevaardigd wegens enig vóór de overlevering begaan feit geacht wordt te zijn gegeven, tenzij de uitvoerende rechterlijke autoriteit in een specifiek geval in haar beslissing tot overlevering anders beschikt.

2. Een persoon die op grond van een [EAB] aan de uitvaardigende lidstaat is overgeleverd kan hoe dan ook, zonder toestemming van de uitvoerende lidstaat, in de volgende gevallen aan een andere lidstaat dan de uitvoerende staat worden overgeleverd op grond van een [EAB] dat is uitgevaardigd wegens enig vóór de overlevering gepleegd feit:

a) indien de gezochte persoon, hoewel hij daartoe de mogelijkheid had, niet binnen 45 dagen na zijn definitieve invrijheidstelling het grondgebied van de lidstaat waaraan hij was overgeleverd, heeft verlaten, of indien hij na dit gebied verlaten te hebben daarnaar is teruggekeerd;

b) indien de gezochte persoon instemt met overlevering aan een andere lidstaat dan de uitvoerende lidstaat krachtens een Europees aanhoudingsbevel. De toestemming wordt door betrokkene gegeven ten overstaan van de bevoegde rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en opgetekend in een proces-verbaal overeenkomstig het nationale recht van die staat. De toestemming wordt verkregen onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen. De gezochte persoon heeft te dien einde het recht zich door een raadsman te doen bijstaan;

c) indien de gezochte persoon, overeenkomstig artikel 27, lid 3, onder a), e), f) en g), niet de bescherming van het specialiteitsbeginsel geniet.

3. De uitvoerende rechterlijke autoriteit stemt overeenkomstig de volgende regels toe in de overlevering aan een andere lidstaat:

a) het verzoek tot toestemming wordt ingediend overeenkomstig artikel 9, vergezeld van de gegevens bedoeld in artikel 8, lid 1, en van een vertaling als bedoeld in artikel 8, lid 2;

b) de toestemming wordt gegeven indien het strafbaar feit waarvoor zij verzocht wordt op zichzelf de verplichting tot overlevering overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit meebrengt;

c) de beslissing wordt uiterlijk 30 dagen na ontvangst van het verzoek genomen;

d) de toestemming wordt geweigerd op de in artikel 3 genoemde gronden en kan in de overige gevallen alleen op de in artikel 4 genoemde gronden worden geweigerd.

Voor de in artikel 5 bedoelde situaties moet de uitvaardigende lidstaat de daarin bedoelde garanties geven.

4. Onverminderd lid 1 wordt een persoon die op grond van een [EAB] is overgeleverd, niet aan een derde staat uitgeleverd zonder toestemming van de bevoegde autoriteit van de lidstaat die de gezochte persoon heeft overgeleverd. De toestemming wordt gegeven overeenkomstig de verdragen waardoor de lidstaat die de gezochte persoon heeft overgeleverd gebonden is, en overeenkomstig zijn interne wetgeving."

B. Nederlands recht

17. Kaderbesluit 2002/584 is in Nederlands recht omgezet bij de Overleveringswet van 29 april 2004[4].

18. Artikel 14 van de Overleveringswet is opgenomen in hoofdstuk II („Overlevering door Nederland"), afdeling 1 („Voorwaarden voor overlevering"), en geeft in de leden 1 en 3 uitvoering aan artikel 27, leden 2 tot en met 4, van kaderbesluit 2002/584. Daarin staat het volgende te lezen:

„1 Overlevering wordt niet toegestaan dan onder het algemene beding, dat de opgeëiste persoon niet zal worden vervolgd, gestraft of op enige andere wijze in zijn persoonlijke vrijheid beperkt, ter zake van feiten die vóór het tijdstip van zijn overlevering zijn begaan en waarvoor hij niet is overgeleverd, tenzij:

[...]

f. daartoe voorafgaand toestemming aan de rechtbank wordt gevraagd en deze is verkregen.

[...]

3 De officier van justitie vordert uiterlijk op de derde dag na ontvangst van een verzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit om de in het eerste lid onder f, of het tweede lid, onder c, bedoelde toestemming, schriftelijk dat de rechtbank het verzoek in behandeling zal nemen. De officier van justitie legt daartoe het verzoek met bijbehorende vertaling aan de rechtbank over.

4 Stb. 2004, 195.

De rechtbank geeft de in het eerste lid, onder f, of het tweede lid, onder c, bedoelde toestemming ten aanzien van feiten waarvoor krachtens deze wet overlevering had kunnen worden toegestaan. De beslissing op een vordering wordt in elk geval binnen zevenentwintig dagen na de ontvangst ervan genomen. De officier van justitie brengt de beslissing van de rechtbank onverwijld ter kennis van de uitvaardigende justitiële autoriteit."

19. Artikel 25, leden 1 en 3, van de Overleveringswet is opgenomen in hoofdstuk II, afdeling 2 („Procedure voor overlevering"), § C („Beslissing over de overlevering"), en luidt als volgt:

„1 Het verhoor van de opgeëiste persoon geschiedt in het openbaar, tenzij deze een behandeling van de zaak met gesloten deuren verlangt of de rechtbank om gewichtige, in het proces-verbaal der zitting te vermelden redenen sluiting der deuren beveelt.

[...]

3 Bij zijn verhoor kan de opgeëiste persoon zich door zijn raadsman doen bijstaan.

[...]"

III. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaak C-428/21 PPU

20. Op 13 april 2021 heeft de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) met betrekking tot HM, een Nigeriaans onderdaan die in het kader van de tenuitvoerlegging van een EAB op 25 mei 2020 aan de Hongaarse autoriteiten was overgeleverd en in Hongarije is gedetineerd, de Nederlandse autoriteiten verzocht om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten in de zin van artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, van kaderbesluit 2002/584. Dit verzoek beoogde de vervolging van HM wegens een ander strafbaar feit dat hij vóór zijn overlevering zou hebben begaan dan het feit dat de reden voor het EAB was geweest.

21. Tijdens zijn verhoor heeft HM verklaard dat hij geen afstand wenste te doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel als bedoeld in artikel 27, lid 3, onder f), van dit kaderbesluit.

22. In die omstandigheden heeft de rechtbank Amsterdam, waarbij het verzoek om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten is ingediend, na te hebben erkend dat HM het recht toestond om te worden gehoord met betrekking tot de toestemming voor de uitbreiding van de strafbare feiten, besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 27, derde lid, aanhef en onder g, en vierde lid, [van kaderbesluit 2002/584], gelezen in het licht van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, zo worden uitgelegd dat:

– een overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om toestemming voor uitbreiding van de feiten moet kunnen uitoefenen in de uitvaardigende lidstaat wanneer een rechterlijke autoriteit van die lidstaat hem hoort over

eventuele afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel als bedoeld in artikel 27, derde lid, aanhef en onder f, [van het kaderbesluit] of

– die persoon zijn recht om te kunnen worden gehoord moet kunnen uitoefenen in de lidstaat die hem eerder heeft overgeleverd bij de uitvoerende rechterlijke autoriteit in de procedure over het verlenen van toestemming voor uitbreiding van de feiten?

2) Indien een overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot de beslissing op een verzoek om toestemming voor uitbreiding van de feiten, als bedoeld in artikel 27, vierde lid, [van kaderbesluit 2002/584], moet kunnen uitoefenen in de lidstaat die hem eerder heeft overgeleverd, op welke wijze moet die lidstaat hem daartoe dan in staat stellen?"

B. Zaak C-429/21 PPU

23. Op 3 mei 2021 heeft de eerste substituut-procureur des Konings van het parket van Brussel (België) met betrekking tot TZ, een Nederlands onderdaan die in het kader van de tenuitvoerlegging van een EAB aan de Belgische autoriteiten was overgeleverd en in België is gedetineerd, de Nederlandse autoriteiten verzocht om toestemming voor verdere overlevering in de zin van artikel 28, lid 3, van kaderbesluit 2002/584. Dit verzoek beoogde de overlevering van TZ aan de Duitse autoriteiten met het oog op diens vervolging wegens een ander strafbaar feit dat hij vóór zijn overlevering zou hebben begaan dan het feit dat de reden voor het Belgische EAB was geweest.

24. In die omstandigheden heeft de rechtbank Amsterdam, waarbij het verzoek om toestemming voor verdere overlevering is ingediend, na te hebben erkend dat TZ het recht toestond om te worden gehoord met betrekking tot diens verdere overlevering, besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 28, derde lid, [van kaderbesluit 2002/584], gelezen in het licht van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, zo worden uitgelegd dat:

– een persoon die is overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat en tegen wie een derde lidstaat nadien een EAB heeft uitgevaardigd wegens vóór die overlevering gepleegde feiten, zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot het verzoek om toestemming voor verdere overlevering, als bedoeld in artikel 28, derde lid, [van kaderbesluit 2002/584], moet kunnen uitoefenen in de uitvaardigende lidstaat bij een rechterlijke autoriteit van die lidstaat tijdens de procedure over de tenuitvoerlegging van het door de derde lidstaat uitgevaardigde EAB; of

– die persoon zijn recht om te worden gehoord moet kunnen uitoefenen in de lidstaat die hem eerder heeft overgeleverd bij de uitvoerende rechterlijke autoriteit tijdens de procedure over het verlenen van toestemming voor verdere overlevering?

2) Indien een overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot de beslissing op een verzoek om toestemming voor verdere overlevering, als bedoeld in artikel 28, derde lid, [van kaderbesluit 2002/584], moet kunnen uitoefenen in de lidstaat die hem eerder heeft overgeleverd, op welke wijze moet die lidstaat hem daartoe dan in staat stellen?"

IV. Spoedprocedure bij het Hof

25. De verwijzende rechter heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzingen te behandelen volgens de spoedprocedure zoals bedoeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van dit verzoek heeft hij aangevoerd dat de gestelde prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van een kaderbesluit dat valt onder titel V van het derde deel van het VWEU.

26. Wat het criterium van spoedeisendheid betreft, heeft de verwijzende rechter in het kader van zaak C-428/21 PPU aangegeven dat HM zich op het tijdstip van het verzoek om een prejudiciële beslissing in voorlopige hechtenis bevond in Hongarije. In dat verband heeft deze rechter opgemerkt dat, mocht hij toestemming verlenen voor de uitbreiding van de strafbare feiten, de betrokken persoon ook voor de toegevoegde feiten in voorlopige hechtenis zou kunnen worden genomen, hetgeen zou kunnen leiden tot een langere duur van de voorlopige hechtenis en, in geval van veroordeling, tot het opleggen van een zwaardere straf. Wanneer de verwijzende rechter het verzoek om uitbreiding van de strafbare feiten daarentegen zou afwijzen, dan zou de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat HM in beginsel niet in voorlopige hechtenis mogen nemen voor de feiten waarop dit verzoek betrekking heeft en zou de bevoegde rechterlijke autoriteit van deze lidstaat, in geval van veroordeling, een voor die feiten opgelegde vrijheidsstraf in beginsel niet ten uitvoer mogen leggen. Bijgevolg was de verwijzende rechter van oordeel dat het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen rechtstreeks en doorslaggevend van invloed zou zijn op de duur van de detentie van HM in Hongarije.

27. In het kader van zaak C-429/21 PPU heeft de verwijzende rechter aangegeven dat TZ zich in detentie in België bevond in afwachting van de beslissing op het verzoek om toestemming voor verdere overlevering aan Duitsland met het oog op de tenuitvoerlegging van het EAB dat de Duitse autoriteiten tegen hem hadden uitgevaardigd. Hij heeft te kennen gegeven dat het antwoord van het Hof van invloed zou zijn op het voortduren van de detentie van de betrokkene in België.

28. In die omstandigheden heeft de Eerste kamer van het Hof op 29 juli 2021 besloten om gevolg te geven aan het verzoek van de verwijzende rechter om beide onderhavige zaken aan de prejudiciële spoedprocedure te onderwerpen. Voorts heeft zij besloten deze zaken te voegen voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest, alsook om de Nederlandse regering vragen ter schriftelijke beantwoording te stellen.

29. Het Openbaar Ministerie (Nederland), de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Nederlandse regering heeft ook schriftelijk geantwoord op de door het Hof gestelde vragen. Ter terechtzitting van 8 september 2021 hebben het Openbaar Ministerie, de Nederlandse, de Ierse, de Franse en de Hongaarse regering alsook de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

V. Beoordeling

30. Na te hebben opgemerkt dat het recht van een overgeleverde persoon om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming deel uitmaakt van de rechten van de verdediging, die inherent zijn aan het recht op een effectieve rechterlijke bescherming[5], stelt de

[5] In dit verband refereert de verwijzende rechter aan de conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de zaak Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:494, punt 87).

verwijzende rechter in beide zaken twee prejudiciële vragen: met zijn eerste vraag wenst hij van het Hof te vernemen in welke lidstaat deze persoon zijn recht om te worden gehoord moet kunnen uitoefenen, en met zijn tweede vraag wenst hij te vernemen op welke wijze dit recht kan worden uitgeoefend ingeval dit wordt beheerst door het recht van de uitvoerende lidstaat.

31. In dit verband zij allereerst erop gewezen dat kaderbesluit 2002/584 een overgeleverde persoon niet uitdrukkelijk het recht verleent om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming en dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over deze kwestie. [6]

32. Alvorens mij te buigen over de twee prejudiciële vragen, zal ik derhalve nagaan of de relevante bepalingen van dit kaderbesluit, gelezen in het licht van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op effectieve rechterlijke bescherming, aldus moeten worden uitgelegd dat een overgeleverde persoon het recht heeft om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming.

A. Recht van een overgeleverde persoon om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming

33. Hoewel artikel 14 van kaderbesluit 2002/584 in het kader van de uitvaardiging van een EAB bepaalt dat indien de aangehouden persoon niet instemt met zijn overlevering, hij het recht heeft door de uitvoerende rechterlijke autoriteit te worden gehoord, zwijgt dit kaderbesluit over het recht van de reeds overgeleverde persoon om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming.

34. Ik ben evenwel van mening dat dit recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming kan worden toegekend aan een overgeleverde persoon op grond van een uitlegging van de relevante bepalingen van kaderbesluit 2002/584, gelezen in het licht van de doelstellingen ervan en tegen de achtergrond van het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op effectieve rechterlijke bescherming.

35. In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat kaderbesluit 2002/584 weliswaar een stelsel van vrij verkeer van beslissingen in strafzaken invoert dat berust op het beginsel van wederzijdse erkenning alsook op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten [7], maar daarbij de grondrechten eerbiedigt en voldoet aan de beginselen die worden erkend bij artikel 6 VEU en zijn weergegeven in het Handvest [8], met name in artikel 47, tweede alinea, ervan.

36. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat het recht om in elke procedure te worden gehoord – dat integraal deel uitmaakt van de eerbiediging van de rechten van de verdediging als algemeen beginsel van het Unierecht dat is verankerd in artikel 47 van het Handvest – waarborgt dat eenieder in een administratieve procedure naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar kan maken voordat enig besluit wordt vastgesteld dat zijn belangen ongunstig kan beïnvloeden. [9]

[6] Hoewel dit recht volledigheidshalve is erkend door advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in zijn conclusie in de zaak Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:494, punten 84-89), heeft het Hof zich in het arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:953), niet over deze kwestie uitgesproken.

[7] Zie de overwegingen 5, 6 en 10 van kaderbesluit 2002/584.

[8] Zie overweging 12 van kaderbesluit 2002/584.

[9] Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37. In de tweede plaats zij om te beginnen opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de beslissing om toestemming te verlenen voor uitbreiding van de strafbare feiten moet worden onderscheiden van de beslissing over de tenuitvoerlegging van een EAB en voor de betrokkene andere gevolgen meebrengt dan laatstgenoemde beslissing.[10] Mijns inziens geldt hetzelfde voor de beslissing om toestemming te verlenen voor verdere overlevering.

38. Voorts wordt de aanvullende toestemming overeenkomstig artikel 27, lid 4, en artikel 28, lid 3, onder b) en d), van kaderbesluit 2002/584 verleend indien het strafbaar feit waarvoor zij wordt verzocht op zichzelf de verplichting tot overlevering overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit meebrengt, en wordt zij geweigerd op dezelfde gronden tot verplichte of facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging als die welke voor het EAB zijn vastgesteld in de artikelen 3 en 4 van het genoemde kaderbesluit.

39. Tot slot kunnen, zoals de verwijzende rechter opmerkt en anders dan de Hongaarse regering ter terechtzitting heeft betoogd, ook de procedures voor de uitbreiding van de strafbare feiten en voor de verdere overlevering, net als de procedure voor de tenuitvoerlegging van een EAB, de vrijheid van de overgeleverde persoon aantasten, aangezien zij een ander strafbaar feit betreffen dan het feit dat die overlevering heeft gerechtvaardigd en tot een zwaardere veroordeling van de betrokkene kunnen leiden.[11]

40. Derhalve moet mijns inziens een parallel worden getrokken tussen enerzijds het bij een eerste overlevering toegekende recht en anderzijds het in geval van een uitbreiding van de strafbare feiten of een latere overlevering toegepaste recht, en dient de conclusie te luiden dat de noodzaak om de overgeleverde persoon te horen met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming voortvloeit uit dezelfde vereisten als die welke aan de basis liggen van zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot zijn aanvankelijke overlevering.[12]

41. Concluderend ben ik van mening dat artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, en artikel 28, lid 3, van kaderbesluit 2002/584, gelezen in het licht van het in artikel 47 van het Handvest verankerde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, aldus moeten worden uitgelegd dat een overgeleverde persoon moet kunnen worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming.

42. Nu dit is verduidelijkt, zij opgemerkt dat de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vragen wenst te vernemen in welke lidstaat en op welke wijze een overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord kan uitoefenen.

B. Eerste prejudiciële vraag

43. De eerste prejudiciële vraag strekt ertoe te vernemen in welke lidstaat een overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming moet kunnen uitoefenen.

[10] Arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:953, punt 60).

[11] Zie arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:953, punt 62).

[12] Een uitlegging van de artikelen 27 en 28 van kaderbesluit 2002/584 in die zin dat de overgeleverde persoon hieraan geen recht kan ontlenen om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming, terwijl artikel 14 van dit kaderbesluit datzelfde recht toekent aan de aangehouden persoon met betrekking tot een (eerste) overleveringsverzoek, zou overigens leiden tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen twee situaties die vergelijkbaar zijn en die de betrokken personen in dezelfde mate raken, hetgeen twijfel zou kunnen oproepen over de verenigbaarheid van deze bepalingen met de grondrechten van de overgeleverde persoon.

44. Na te hebben opgemerkt dat kaderbesluit 2002/584 in dit opzicht geen voorschriften bevat, schuift de verwijzende rechter in zaak C-428/21 PPU in wezen twee hypothesen naar voren. De eerste hypothese bestaat erin dat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord kan uitoefenen in de uitvaardigende lidstaat wanneer de rechterlijke autoriteit van die lidstaat deze persoon hoort over de eventuele afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel als bedoeld in artikel 27, lid 2, van dit kaderbesluit. Volgens de tweede hypothese kan de genoemde persoon zijn recht om te worden gehoord uitoefenen in de uitvoerende lidstaat, in de procedure voor het verlenen van de toestemming. In dit laatste geval, aldus de verwijzende rechter, zou de uitvoerende rechterlijke autoriteit eenvoudigweg kennis kunnen nemen van een proces-verbaal van verhoor (in de uitvaardigende lidstaat) of zelf een hoorzitting kunnen houden.

45. Ook in zaak C-429/21 PPU oppert de verwijzende rechter twee hypothesen. De eerste bestaat erin dat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord kan uitoefenen in de uitvaardigende lidstaat, in de procedure voor de tenuitvoerlegging van het tweede EAB. Volgens de tweede hypothese kan deze persoon zijn recht om te worden gehoord uitoefenen in de uitvoerende lidstaat.

46. Vooraf merk ik op dat de prejudiciële vraag niet louter ertoe strekt te vernemen in welke lidstaat, begrepen als fysieke plaats, de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord moet kunnen uitoefenen, maar hoofdzakelijk draait om de vraag ten aanzien van de rechterlijke autoriteit van welke lidstaat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord moet kunnen uitoefenen. [13]

47. In dit verband zij in de eerste plaats eraan herinnerd dat uit de artikelen 3 en 4 van kaderbesluit 2002/584, waarnaar artikel 27, lid 4, en artikel 28, lid 3, onder d), van dit kaderbesluit verwijzen, volgt dat het aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit staat om na te gaan of er geen gronden bestaan tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging van het EAB, die ook weigering van aanvullende toestemming zouden meebrengen. Zelfs als er rekening wordt gehouden met het beginsel van wederzijdse erkenning, dan nog is de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat niet bevoegd om zich uit te spreken over de gronden tot weigering van aanvullende toestemming. Derhalve rust op de uitvoerende rechterlijke autoriteit de verplichting om de overgeleverde persoon hierover te horen overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende lidstaat. [14]

48. Bijgevolg is het mijns inziens absoluut noodzakelijk dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit, in casu de Nederlandse rechterlijke autoriteit, op zijn minst wordt betrokken bij de procedure waarin de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord uitoefent wanneer deze procedure plaatsvindt in de uitvaardigende lidstaat, in de zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU respectievelijk Hongarije en België, en wel op de wijze die zal worden onderzocht in antwoord op de tweede prejudiciële vraag.

[13] Impliciet volgt dit ook uit de beschrijving van de door de verwijzende rechter naar voren geschoven alternatieve hypothesen. Zo oppert hij in zaak C-428/21 PPU de mogelijkheid dat de overgeleverde persoon kan worden gehoord „in de lidstaat die hem heeft overgeleverd" en dat dit recht is uitgeoefend „wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit [...] kan kennisnemen van een proces-verbaal van verhoor" (in de uitvaardigende lidstaat).

[14] Zoals advocaat-generaal Cruz Villalón heeft opgemerkt in zijn standpuntbepaling in de zaak West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:322, punt 87), heeft het vereiste van toestemming van de uitvoerende lidstaat voor elke verdere overlevering, in het eenvoudige geval zoals uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 28, lid 2, van kaderbesluit 2002/584, in wezen tot doel om deze staat de controle te laten bewaren over de betekenis en het doel van de overlevering van een persoon aan een andere lidstaat, meer bepaald in zijn hoedanigheid van lidstaat die in eerste instantie garant staat voor de eerbiediging van de rechten en vrijheden van de persoon die voorwerp van de overlevering is en de beperkingen die daar onvermijdelijk mee samenhangen. Hoewel die standpuntbepaling betrekking heeft op een geval waarin om toestemming voor verdere overlevering was verzocht, geldt hetzelfde principe mijns inziens ook voor gevallen waarin om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten wordt verzocht.

49. In het licht van deze uitlegging, en anders dan de verwijzende rechter heeft geopperd in zijn eerste hypothese, betwijfel ik dat de overgeleverde persoon zonder meer zijn recht om te worden gehoord in de uitvaardigende lidstaat kan uitoefenen wanneer hij door de rechterlijke autoriteit van deze lidstaat wordt gehoord over de eventuele afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel of wanneer de tweede uitvoerende rechterlijke autoriteit uitspraak doet over de tenuitvoerlegging van het tweede EAB.

50. Gelet op het feit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd blijft voor de procedure voor het verlenen van aanvullende toestemming, die wordt beheerst door het nationale recht van de uitvoerende lidstaat, lijkt het mij namelijk duidelijk dat de uitoefening van het recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord hem in de gelegenheid moet stellen om ten overstaan van deze autoriteit zijn standpunt over de uitbreiding van de strafbare feiten of over zijn verdere overlevering overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende lidstaat kenbaar te maken. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, is in zaak C-428/21 PPU de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat niet bevoegd om een beslissing te nemen over de uitbreiding van de strafbare feiten en is in zaak C-429/21 PPU de context waarin de tweede uitvoerende rechterlijke autoriteit een beslissing neemt over de tenuitvoerlegging van het tweede EAB niet noodzakelijkerwijs dezelfde als die welke waarin de eerste uitvoerende rechterlijke autoriteit een beslissing neemt over de verdere overlevering. [15]

51. Bovendien staat het feit dat kaderbesluit 2002/584 de overgeleverde persoon in bepaalde gevallen de mogelijkheid biedt om na diens overlevering ten overstaan van de bevoegde rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en overeenkomstig het nationale recht van die staat [16] afstand te doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel of in te stemmen met verdere overlevering, mijns inziens niet in de weg aan deze conclusie. Deze mogelijkheid, die een afwijking vormt van de regel dat normaliter ten overstaan van de bevoegde rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat [17] afstand wordt gedaan van de bescherming van het specialiteitsbeginsel of ingestemd wordt met overlevering, vindt haar rechtvaardiging namelijk in de aanwezigheid van de betrokken persoon in de uitvaardigende lidstaat en in het feit dat, in die situaties waarin de „beslissing" uitsluitend aan de overgeleverde persoon toekomt, de Uniewetgever ter wille van de efficiëntie heeft toegestaan dat die persoon ten overstaan van de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat de rechten kan uitoefenen die hij normaliter zou uitoefenen ten overstaan van de uitvoerende rechterlijke autoriteit.

52. Wat in de tweede plaats de vaststelling van de plaats betreft waar de overgeleverde persoon moet kunnen worden gehoord, zij vooraf opgemerkt dat het Hof krachtens artikel 267, eerste alinea, VWEU bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie. De toepassing van het Unierecht op concrete

[15] Om dezelfde redenen ben ik van mening dat het door advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona ingenomen standpunt in zijn conclusie in de zaak Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte) (C-510/19, EU:C:2020:494, punt 90), volgens hetwelk de rechten van de verdediging bij de behandeling van een verzoek om aanvullende toestemming kunnen worden geëerbiedigd door in het kader van de procedure van artikel 27 van kaderbesluit 2002/584 een hoorzitting te houden in de uitvaardigende lidstaat, dan wel door de mogelijkheid te bieden om zich tegen die uitbreiding te verzetten bij de uitvaardigende autoriteit voordat deze het verzoek naar de uitvoerende autoriteit stuurt, in die zin moet worden begrepen dat het recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord niet eenvoudigweg kan worden uitgeoefend ten overstaan van de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat, maar op zijn minst vereist dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit daarbij betrokken wordt, aangezien deze laatste autoriteit bevoegd blijft voor de procedure voor het verlenen van aanvullende toestemming.

[16] Zie respectievelijk artikel 27, lid 3, onder f), van kaderbesluit 2002/584, dat toepasselijk is wanneer een persoon ten overstaan van de uitvoerende rechterlijke autoriteit nog geen afstand heeft gedaan van de bescherming van het specialiteitsbeginsel overeenkomstig artikel 13, lid 1, en artikel 28, lid 2, onder b), van dit kaderbesluit.

[17] Zie artikel 13, lid 1, van kaderbesluit 2002/584.

gevallen, en a fortiori de toepassing van nationale voorschriften die de lidstaten in het kader van de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid hebben vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van het rechtskader van de Unie, is daarentegen in de eerste plaats de taak van de nationale rechters.[18] Niettemin staat het aan het Hof om het algemene kader nader af te bakenen en in voorkomend geval aanwijzingen te geven over de verenigbaarheid van bestaande rechtsinstrumenten met het Unierecht.

53. Dit gezegd zijnde, ben ik van mening dat de praktische regelingen voor de uitoefening door de overgeleverde persoon van zijn recht om te worden gehoord, bij gebreke van desbetreffende voorschriften in kaderbesluit 2002/584 zouden moeten worden neergelegd in een overeenkomst tussen de bevoegde rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat en de uitvaardigende lidstaat, met eerbiediging van het beginsel van procedurele autonomie, daarbij rekening houdend met het feit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd is om een beslissing te nemen over het verzoek om aanvullende toestemming en dat alle regelingen tussen de betrokken rechterlijke autoriteiten de grondrechten van de overgeleverde persoon in acht moeten nemen, waaronder met name het recht op effectieve rechterlijke bescherming.

54. Kaderbesluit 2002/584 geeft zelf voorbeelden van samenwerking tussen de bevoegde rechterlijke autoriteiten. Zo bepaalt artikel 19, lid 2, van dit kaderbesluit dat de gezochte persoon, in afwachting van een beslissing op een EAB, overeenkomstig het recht van de uitvoerende lidstaat wordt gehoord „onder de omstandigheden welke in onderlinge overeenstemming tussen de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit worden vastgesteld”. Voorts bepaalt artikel 31, lid 2, van het genoemde kaderbesluit dat de lidstaten de bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen die op het tijdstip van de aanneming van dat kaderbesluit van kracht zijn, na de inwerkingtreding van kaderbesluit 2002/584 mogen blijven toepassen of bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen kunnen sluiten na de inwerkingtreding van kaderbesluit 2002/584, voor zover deze bestaande of nieuwe overeenkomsten of regelingen verder reiken dan de voorschriften van dit kaderbesluit en ertoe bijdragen de procedures voor de overlevering van personen tegen wie een EAB is uitgevaardigd verdergaand te vereenvoudigen of te vergemakkelijken.

55. De mogelijkheid om de praktische uitvoeringsregelingen vast te stellen in een overeenkomst tussen de uitvoerende en uitvaardigende rechterlijke autoriteiten strookt overigens met de aard en logica van het stelsel van justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Unie[19], alsook met de geest van kaderbesluit 2002/584, dat een stelsel van vrij verkeer van rechterlijke beslissingen in strafzaken invoert dat berust op het beginsel van wederzijdse erkenning alsook op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten[20].

56. Wat meer in het bijzonder de hypothesen betreft die de verwijzende rechter naar voren schuift, ben ik enerzijds van mening dat niets in de relevante regelgeving van de Unie zich ertegen verzet dat de overgeleverde persoon, zoals geopperd door de verwijzende rechter in diens tweede hypothese, in de uitvoerende lidstaat wordt gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit in de procedure voor het verlenen van aanvullende toestemming, ook al brengt deze oplossing – die abstract bezien de meest directe zou zijn[21] – in de praktijk bijzonder veel last mee

[18] Zie in die zin met name de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:125, punten 49 en 50).

[19] Zie bijvoorbeeld artikel 22, lid 5, en artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB 2014, L 130, blz. 1).

[20] Zie de overwegingen 6 en 10 van kaderbesluit 2002/584.

[21] Gezien het feit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd is om overeenkomstig het recht van de uitvoerende lidstaat een beslissing te nemen over het verzoek om aanvullende toestemming.

voor de betrokken autoriteiten en de persoon in kwestie wegens de aanwezigheid van deze persoon in de uitvaardigende lidstaat en zijn detentie aldaar, zoals het geval is in de hoofdgedingen.

57. Anderzijds ben ik van mening dat de relevante regelgeving van de Unie er evenmin aan in de weg staat dat de overgeleverde persoon ook in de uitvaardigende lidstaat kan worden gehoord. Het feit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd is voor het behandelen van een verzoek om aanvullende toestemming overeenkomstig het recht van de uitvoerende lidstaat, impliceert niet dat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord noodzakelijkerwijs moet kunnen uitoefenen op het grondgebied van laatstgenoemde lidstaat.

58. Zoals reeds is aangegeven, voert kaderbesluit 2002/584 – met inachtneming van de grondrechten van de betrokken personen – immers een stelsel in van vrij verkeer van rechterlijke beslissingen in strafzaken dat berust op het beginsel van wederzijdse erkenning alsook op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat de artikelen 27 en 28 van dit kaderbesluit, aangezien zij regels vastleggen waarmee wordt afgeweken van het beginsel van wederzijdse erkenning, niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij leiden tot een uitholling van het door het kaderbesluit nagestreefde doel, dat erin bestaat de overleveringen tussen rechterlijke autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken en te bespoedigen, gelet op het wederzijdse vertrouwen dat er tussen hen moet bestaan.[22] De omgekeerde oplossing zou de facto leiden tot de herinvoering van zeer dure procedures, zoals die welke toepasselijk zijn op het gebied van uitlevering, hetgeen de doeltreffendheid van het bij hetzelfde kaderbesluit ingestelde mechanisme in gevaar zou brengen.

59. Tegen die achtergrond ben ik eveneens van mening dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat de overgeleverde persoon met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming wordt gehoord in de procedure betreffende een eventuele afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel of een eventuele instemming met verdere overlevering[23], op voorwaarde dat dit verhoor duidelijk gescheiden blijft van die beide procedures en dat de betrokken persoon ervan op de hoogte is gebracht dat zijn standpunt over het verzoek om aanvullende toestemming wordt toegezonden aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit en zal worden behandeld volgens het nationale recht van de uitvoerende lidstaat.

60. In die omstandigheden geef ik in overweging om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat kaderbesluit 2002/584, en inzonderheid artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, en artikel 28, lid 3, ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een na de tenuitvoerlegging van een eerste EAB overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming moet kunnen uitoefenen ten overstaan van de voor de behandeling van dit verzoek bevoegde uitvoerende rechterlijke autoriteit, ongeacht of deze persoon wordt gehoord in de uitvoerende lidstaat of in de uitvaardigende lidstaat.

[22] Zie in die zin arrest van 24 september 2020, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Specialiteitsbeginsel) (C-195/20 PPU, EU:C:2020:749, punt 35).

[23] Op grond van respectievelijk artikel 27, lid 3, onder f), en artikel 28, lid 2, onder b), van kaderbesluit 2002/584.

C. Tweede prejudiciële vraag

61. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen op welke wijze de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming moet kunnen uitoefenen, ingeval deze persoon dit recht moet kunnen uitoefenen in de uitvoerende lidstaat.

62. De verwijzende rechter geeft aan dat de overgeleverde personen in beide hoofdgedingen niet zijn opgeroepen voor en niet aanwezig waren op de behandeling van de verzoeken om aanvullende toestemming, en dat geen advocaat namens hen is verschenen. In zaak C-428/21 PPU preciseert deze rechter voorts dat bij het verzoek om uitbreiding van de strafbare feiten een proces-verbaal van verhoor van de overgeleverde persoon door een rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (Hongarije) was gevoegd. Bij dit verhoor zou de overgeleverde persoon hebben verklaard dat hij geen afstand wenste te doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel.

63. Vooraf zij eraan herinnerd dat de toepassing van het Unierecht op concrete gevallen in de eerste plaats de taak is van de nationale rechters, waarbij het aan het Hof staat om in voorkomend geval aanwijzingen te geven over de verenigbaarheid van bestaande rechtsinstrumenten met het Unierecht. [24]

64. Dit gezegd zijnde, en zoals ik hierboven heb aangegeven in antwoord op de eerste vraag [25], ben ik van mening dat de wijze waarop de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming kan uitoefenen, bij gebreke van een specifieke regeling zou moeten worden neergelegd in een overeenkomst tussen de betrokken rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat en de uitvaardigende lidstaat, met eerbiediging van het beginsel van procedurele autonomie, daarbij rekening houdend met het feit dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bevoegd is om een beslissing te nemen over de aanvullende toestemming en dat alle regelingen tussen de betrokken rechterlijke autoriteiten de grondrechten van de overgeleverde persoon in acht moeten nemen, waaronder met name het recht op effectieve rechterlijke bescherming.

65. Wat meer in het bijzonder de concrete wijze betreft waarop de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om aanvullende toestemming kan uitoefenen, ben ik in de eerste plaats van mening dat de bevoegde nationale autoriteiten, voor zover de nationale wetgeving zulks toelaat, zich kunnen laten inspireren door andere instrumenten die deel uitmaken van het rechtskader voor justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Unie. Dit kader zou deze autoriteiten een referentiepunt kunnen aanreiken en kunnen voorkomen dat de veelheid aan geldende regels of de onnodige en tijdrovende duplicatie van de gewaarborgde rechten van de overgeleverde persoon in de twee lidstaten die bij een verzoek om aanvullende toestemming betrokken zijn, de doeltreffendheid van de EAB-regeling in gevaar brengt. [26]

[24] Zie punt 52 van deze conclusie.

[25] Zie de punten 53 en 54 van deze conclusie.

[26] In dit verband breng ik in herinnering dat de beslissing op het verzoek om aanvullende toestemming overeenkomstig artikel 27, lid 4, en artikel 28, lid 3, onder c), van kaderbesluit 2002/584 uiterlijk 30 dagen na ontvangst van dit verzoek wordt genomen.

66. Met betrekking tot die instrumenten verwijs ik om te beginnen naar de tijdelijke overbrenging van de overgeleverde persoon, waarin met name is voorzien bij de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2014/41 ter uitvoering van een onderzoeksmaatregel in strafzaken [27], ook al gaat het hier om een maatregel die gepaard gaat met zeer hoge kosten voor de betrokken autoriteiten. Mijns inziens geldt hetzelfde voor een eventuele verplaatsing van de uitvoerende rechterlijke autoriteit naar de uitvaardigende lidstaat teneinde de overgeleverde persoon te horen.

67. Vervolgens denk ik aan audiovisuele transmissiemiddelen, waaronder met name videoconferentie. In het gebruik deze instrumenten is met name voorzien in artikel 24 van richtlijn 2014/41, op grond waarvan een rechterlijke autoriteit een Europees onderzoeksbevel kan uitvaardigen voor het verhoren van een verdachte of een beschuldigde persoon die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt. Zonder inbreuk te willen maken op de prerogatieven van de nationale autoriteiten, komt het mij voor dat dit instrument uitermate geschikt is om de overgeleverde persoon die zich in de uitvaardigende lidstaat bevindt in de gelegenheid te stellen om zijn recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit voordat deze beslist op het verzoek om aanvullende toestemming uit te oefenen, zonder dat deze persoon hoeft te worden overgebracht naar de uitvoerende lidstaat. [28]

68. Tot slot ben ik van mening dat het Unierecht in situaties als de onderhavige er evenmin aan in de weg staat dat het recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord kan worden uitgeoefend door gebruik te maken van de schriftelijke procedure. Deze procedure is met name geregeld in artikel 8 van richtlijn (EU) 2016/343 [29], waarvan lid 1 weliswaar bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat verdachten en beklaagden het recht hebben om aanwezig te zijn bij hun terechtzitting, maar waarvan lid 6 preciseert dat dit artikel geen afbreuk doet aan nationale regels volgens welke procedures of bepaalde fasen daarvan schriftelijk worden gevoerd, voor zover zulks strookt met het recht op een eerlijk proces.

69. Mijns inziens zou een dergelijke procedure de betrokken persoon de gelegenheid kunnen bieden om zijn standpunt kenbaar te maken en de uitvoerende autoriteit in staat kunnen stellen om met kennis van zaken een beslissing te nemen over het verzoek om aanvullende toestemming, onverminderd de mogelijkheid waarover deze autoriteit beschikt om de bevoegde rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat om aanvullende gegevens te verzoeken op grond van artikel 15, lid 2, van kaderbesluit 2002/584.

70. Een dergelijke uitlegging van kaderbesluit 2002/584 strookt mijns inziens overigens met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 6 van het op 4 november 1950 in Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), waarmee artikel 47, tweede alinea, van het Handvest overeenstemt. [30]

[27] Los van de toepasselijkheid van deze richtlijn in het onderhavige geval, die de Nederlandse autoriteiten en de Commissie in hun opmerkingen hebben betwist, ben ik van mening dat niets belet dat de nationale autoriteiten dit instrument aanwenden in hun procedures tot tenuitvoerlegging van de EAB-regeling.

[28] Ik merk op dat de digitalisering van justitie, daaronder begrepen het gebruik van technologieën voor communicatie op afstand zoals videoconferentie, tot de doelstellingen behoort die de Unie nastreeft teneinde de veerkracht van de rechtsstelsels verder te versterken en hun capaciteit om online te werken te stimuleren, en dat de Commissie voornemens is om het digitale kanaal te verheffen tot standaardoptie bij grensoverschrijdende justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Unie [zie met name mededeling COM(2020) 710 final van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 2 december 2020, Digitalisering van justitie in de Europese Unie – Een instrumentarium met mogelijkheden]. Ook in het Actieplan Europese e-justitie 2019-2023 (PB 2019, C 96, blz. 9) is het gebruik van videoconferentie in grensoverschrijdende procedures opgenomen als een van de prioriteiten.

[29] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1).

[30] Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17).

71. Volgens het EHRM gaat de uitleveringsprocedure, waaruit de EAB-regeling in wezen is voortgekomen, namelijk niet gepaard met het vaststellen van de burgerlijke rechten en verplichtingen van een verzoeker en gaat zij niet over de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM.[31] In elk geval heeft het EHRM opgemerkt dat artikel 6, lid 1, EVRM geen absolute verplichting oplegt om een openbare hoorzitting te houden en niet noodzakelijkerwijs vereist dat in alle procedures een hoorzitting wordt gehouden.[32] In dit verband is het weliswaar juist dat het Unierecht volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest een ruimere bescherming kan bieden dan artikel 6, lid 1, EVRM, maar dat neemt niet weg dat het Hof akte heeft genomen van deze uitspraak van het EHRM en daarbij heeft gepreciseerd dat een dergelijke verplichting ook niet voortvloeit uit artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en evenmin uit enige andere bepaling ervan.[33]

72. In de tweede plaats wil ik daaraan toevoegen dat het absoluut noodzakelijk is dat, los van de praktische regelingen voor de uitoefening door de overgeleverde persoon van zijn recht om te worden gehoord, garanties worden geboden om in alle omstandigheden ervoor te zorgen dat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord effectief kan uitoefenen. Die garanties betreffen mijns inziens hoofdzakelijk het recht op toegang tot een advocaat en toegang tot vertolking of tot vertaling van essentiële processtukken[34] wanneer de uitoefening van die rechten noodzakelijk is.

73. In het bijzonder is het recht op toegang tot een advocaat in procedures ter uitvoering van een EAB met name specifiek geregeld in artikel 10 van richtlijn 2013/48/EU[35]. Deze bepaling voorziet allereerst in het recht op toegang tot een advocaat, vervolgens in het recht om te communiceren met deze advocaat en deze te ontmoeten en tot slot in het recht dat deze advocaat aanwezig is bij en deelneemt aan het verhoor van de betrokken persoon.

74. Bovendien is het volgens mij belangrijk dat indien de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord ten overstaan van de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat uitoefent in afwezigheid van de uitvoerende rechterlijke autoriteit, de verklaringen van deze persoon worden opgetekend in een proces-verbaal dat aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit wordt toegezonden en waaruit blijkt dat de genoemde persoon uitdrukkelijk is verzocht zijn standpunt kenbaar te maken over het verzoek om aanvullende toestemming.[36]

75. In die omstandigheden geef ik in overweging om op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 27, lid 4, en artikel 28, lid 3, van kaderbesluit 2002/584, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om

31 Zie in die zin met name EHRM, 4 september 2014, Trabelsi tegen België (CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, § 160 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Dit is met name het geval in zaken waarin geen geloofwaardigheidskwesties spelen of geen feiten worden betwist die een hoorzitting noodzakelijk maken en die de rechter in alle redelijkheid en billijkheid kan beslechten op grond van de conclusies van de partijen en andere schriftelijke stukken [EHRM, 23 november 2006, Jussila tegen Finland (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 41)].

33 Zie arrest van 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissie (C-682/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:356, punt 44).

34 In casu gaat het inzonderheid om de nieuwe beschuldigingen op grond waarvan het verzoek om uitbreiding van de strafbare feiten dan wel om verdere overlevering is ingediend.

35 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB 2013, L 294, blz. 1). Zoals artikel 1 ervan bepaalt, bevat deze richtlijn met name minimumvoorschriften betreffende het recht van personen tegen wie een procedure ter uitvoering van een EAB loopt, om toegang tot een advocaat te hebben.

36 In dit verband staat het Unierecht mijns inziens er niet aan in de weg dat dit proces-verbaal hetzelfde is als hetwelk is opgetekend in de procedure voor eventuele afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel of voor instemming met verdere overlevering, op voorwaarde dat beide aspecten duidelijk van elkaar onderscheiden zijn.

toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten of voor verdere overlevering uitoefent in de uitvoerende lidstaat, dit recht kan worden uitgeoefend op de wijze die de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat onderling en op grond van de toepasselijke nationale wetgevingen zijn overeengekomen, op voorwaarde dat de effectieve uitoefening van dit recht is gewaarborgd.

VI. Conclusie

76. In het licht van de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de rechtbank Amsterdam te beantwoorden als volgt:

„1) 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, en inzonderheid artikel 27, lid 3, onder g), en lid 4, en artikel 28, lid 3, ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een na de tenuitvoerlegging van een eerste Europees aanhoudingsbevel overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om toestemming van de uitvoerende rechterlijke autoriteit voor uitbreiding van de strafbare feiten of voor verdere overlevering, moet kunnen uitoefenen ten overstaan van de voor de behandeling van dit verzoek bevoegde uitvoerende rechterlijke autoriteit, ongeacht of de overgeleverde persoon wordt gehoord in de uitvoerende lidstaat of in de uitvaardigende lidstaat.

2) Artikel 27, lid 4, en artikel 28, lid 3, van kaderbesluit 2002/584, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord met betrekking tot een verzoek om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten of voor verdere overlevering uitoefent in de uitvoerende lidstaat, dit recht kan worden uitgeoefend op de wijze die de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat onderling en op grond van de toepasselijke nationale wetgevingen zijn overeengekomen, op voorwaarde dat de effectieve uitoefening van dit recht is gewaarborgd."