CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 17 juni 2021 [1]

Zaak C-203/20

AB e.a.

[verzoek van de Okresný súd Bratislava III (rechter in eerste aanleg Bratislava III, Slowakije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Beginsel ne bis in idem – Beëindiging van een procedure op grond van een amnestieregeling – Intrekking van de amnestieregeling”

I. Inleiding

1. De verwijzende rechter is voornemens een Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig kaderbesluit 2002/584/JBZ [2] uit te vaardigen tegen een Slowaaks onderdaan. De daaraan ten grondslag liggende strafprocedure was echter aanvankelijk beëindigd op grond van een amnestieregeling en werd pas heropend na intrekking van deze amnestieregeling.

2. Thans rijst in wezen de vraag of het beginsel ne bis in idem overeenkomstig artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) zich verzet tegen de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel.

II. Toepasselijke bepalingen

A. EVRM

3. Artikel 4 („Recht om niet tweemaal te worden berecht of gestraft”) van het Zevende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) bepaalt:

„1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die staat.

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

[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).

2. De bepalingen van het voorgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan."

B. Unierecht

1. Handvest

4. Het beginsel ne bis in idem is neergelegd in artikel 50 van het Handvest:

„Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet."

5. Artikel 51 van het Handvest regelt het toepassingsgebied ervan:

„1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken."

2. Kaderbesluit 2002/584

6. Artikel 3 van kaderbesluit 2002/584 vermeldt de gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel:

„De rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat, hierna ‚de uitvoerende rechterlijke autoriteit' genoemd, weigert de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel in de volgende gevallen:

1. het strafbaar feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, valt in de uitvoerende staat onder een amnestie en deze staat was krachtens zijn strafwetgeving bevoegd om dat strafbaar feit te vervolgen;

2. uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten, op voorwaarde dat, in geval van veroordeling, de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat;

[…]”

7. Artikel 8, lid 1, van het kaderbesluit schrijft voor dat bepaalde gegevens in het Europees aanhoudingsbevel moeten worden opgenomen:

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

[…]

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

[…]”

3. Richtlijn 2012/13

8. De rechtsgrondslag van richtlijn 2012/13/EU[3] is artikel 82, lid 2, VWEU. Dienaangaande wordt in overweging 9 van de richtlijn het volgende opgemerkt:

„[Artikel 82, lid 2, VWEU] voorziet in de vaststelling van minimumvoorschriften die in de lidstaten van toepassing zijn, ter bevordering van wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Dat artikel verwijst naar ‚de rechten van personen in de strafvordering’ als een van de gebieden waarop minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld.”

9. In artikel 1 van richtlijn 2012/13 wordt het onderwerp ervan omschreven:

„Deze richtlijn legt voorschriften vast met betrekking tot het recht op informatie van verdachten of beklaagden over hun rechten in strafprocedures en over de tegen hen ingebrachte beschuldiging. De richtlijn legt ook voorschriften vast met betrekking tot het recht op informatie van personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd ten aanzien van hun rechten.”

10. Artikel 2 van richtlijn 2012/13 regelt het toepassingsgebied:

„1. Deze richtlijn geldt voor personen, vanaf het ogenblik waarop de bevoegde autoriteiten van een lidstaat hen ervan in kennis stellen dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan, tot de beëindiging van de procedure, dat wil zeggen, tot de definitieve vaststelling dat zij het strafbare feit al dan niet hebben begaan, met inbegrip van, indien van toepassing, de strafoplegging en de uitkomst in een eventuele beroepsprocedure.

2. Als het recht van een lidstaat erin voorziet dat voor lichte strafbare feiten een sanctie wordt opgelegd door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank en tegen het

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB 2012, L 142, blz. 1).

opleggen van deze sanctie beroep bij deze rechtbank kan worden ingesteld, is deze richtlijn alleen van toepassing op de procedure voor deze rechtbank als gevolg van dit beroep."

III. Feiten van het hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

11. De in het hoofdgeding aangeklaagde personen (hierna: „beklaagden") zouden als leden van Slowaakse inlichtingendiensten in 1995 meerdere strafbare feiten hebben gepleegd, waaronder de ontvoering van een persoon naar het buitenland, diefstal en afpersing. Het slachtoffer van deze feiten was de zoon van de toenmalige president van de Slowaakse Republiek.

12. Op 3 maart 1998 heeft de toenmalige eerste minister van Slowakije namens de president amnestie verleend voor deze beschuldigingen.

13. Desalniettemin heeft de Krajská prokuratúra v Bratislava (regionaal bureau van het openbaar ministerie Bratislava, Slowakije) op 27 november 2000 op grond van deze beschuldigingen een strafvordering ingesteld bij de Okresný súd Bratislava III (rechter in eerste aanleg Bratislava III, Slowakije).

14. Bij beschikking van 29 juni 2001 heeft de Okresný súd Bratislava III de strafvervolging van alle beklaagden stopgezet op grond dat zij onder de amnestieregeling van 3 maart 1998 vielen. Voornoemde beschikking is op 5 juni 2002 bevestigd bij beslissing van de Krajský súd v Bratislava (rechter in tweede aanleg Bratislava, Slowakije) en heeft kracht van gewijsde gekregen. Volgens de Slowaakse wetgeving betreft het een definitieve beslissing, die het karakter van een beslissing ten gronde en de gevolgen van een vrijspraak heeft.

15. Bij resolutie nr. 570 van 5 april 2017 heeft de nationale raad van de Slowaakse Republiek de voornoemde amnestieregeling ingetrokken. Bij arrest van 31 mei 2017 heeft het grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek vastgesteld dat de resolutie van de nationale raad in overeenstemming was met de grondwet van de Slowaakse Republiek. Derhalve moest ook de definitieve rechterlijke beslissing tot beëindiging van de strafvervolging nietig worden verklaard.

16. Thans is de kamerpresident van de Okresný súd Bratislava III voornemens een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen tegen een van de beklaagden. In deze procedure heeft hij de volgende prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof:

„1) Verzet, gelet op artikel 50 van het [Handvest], het beginsel ne bis in idem zich tegen de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel in de zin van kaderbesluit [2002/584], wanneer de strafprocedure definitief is afgesloten bij een rechterlijke beslissing tot vrijspraak of tot beëindiging van de procedure, indien die beslissing is vastgesteld op basis van een amnestieregeling die door de wetgever is ingetrokken nadat de beslissing definitief is geworden, en in de nationale rechtsorde is bepaald dat de intrekking van een dergelijke amnestieregeling leidt tot nietigverklaring van de beslissingen van overheidsinstanties die zijn vastgesteld en gemotiveerd op grond van amnestie- en gratieregelingen, en dat de juridische belemmeringen voor strafvervolging die gebaseerd waren op een aldus ingetrokken amnestieregeling verdwijnen, zonder dat daartoe een rechterlijke beslissing is vereist of een specifieke gerechtelijke procedure moet worden gevolgd?

2) Is een bepaling van een nationale wet op grond waarvan de beslissing van een nationale rechterlijke instantie tot beëindiging van de strafprocedure, die naar nationaal recht het karakter heeft van een definitieve beslissing die de vrijspraak tot gevolg heeft en op grond waarvan de strafprocedure definitief is beëindigd naar aanleiding van de overeenkomstig een nationale wet verleende amnestie, rechtstreeks en zonder beslissing van een nationale rechterlijke instantie nietig wordt verklaard, verenigbaar met het recht op een onpartijdig gerecht, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het [Handvest], met het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbaar feit te worden berecht of gestraft, zoals gewaarborgd door artikel 50 van het [Handvest], en met artikel 82 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie?

3) Is een bepaling van nationaal recht die het toezicht door het grondwettelijk hof op de resolutie van de Národná rada Slovenskej republiky (nationale raad van de Slowaakse Republiek) tot intrekking van een amnestieregeling of individuele gratieregelingen overeenkomstig artikel 86, onder i), van de Slowaakse grondwet, beperkt tot de loutere beoordeling van de grondwettigheid ervan, zonder rekening te houden met door de Europese Unie vastgestelde bindende handelingen, met name het [Handvest], het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), verenigbaar met het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU en de artikelen 267 en 82 VWEU, met het recht op een onpartijdig gerecht, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, en met het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbaar feit te worden berecht of gestraft, zoals gewaarborgd door artikel 50 van het Handvest?"

17. Het verzoek van de nationale rechter om deze prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure is door het Hof afgewezen, aangezien het spoedeisende karakter ervan onvoldoende is aangetoond.

18. Beklaagden AB en CD, de Slowaakse Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Een andere beklaagde, IJ, heeft na afloop van de schriftelijke behandeling verzocht om een pleitzitting. Deze heeft het Hof gehouden op 6 mei 2021 en daarop zijn alle voornoemde partijen, alsook de Krajská prokuratúra Bratislava, gehoord.

IV. Juridische beoordeling

19. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel tegen een van de beklaagden en de intrekking van de amnestieregeling in de omstandigheden van het hoofdgeding verenigbaar zijn met het Unierecht. Zijn twijfel is met name gestoeld op het beginsel ne bis in idem, aangezien de procedure reeds definitief was afgesloten.

A. Eerste vraag – Europees aanhoudingsbevel

20. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het beginsel ne bis in idem in de weg staat aan de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel wanneer de rechter de strafprocedure aanvankelijk definitief had afgesloten op grond van een amnestieregeling, maar die amnestieregeling op een later tijdstip werd ingetrokken zodat de strafprocedure is heropend.

1. Ontvankelijkheid van de eerste vraag

21. De Commissie en de Slowaakse regering voeren weliswaar aan dat het Hof niet bevoegd is om deze vraag te beantwoorden omdat het Handvest niet van toepassing is op het hoofdgeding, maar dit argument moet worden afgewezen. Evenmin kan twijfel bestaan over de relevantie van de vraag voor de beslechting van het hoofdgeding.

a) Bevoegdheid van het Hof

22. Het is juist dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over een juridische situatie die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt en dat de bepalingen van het Handvest op zich ook niet de grondslag kunnen vormen voor die bevoegdheid.[4] Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest vinden de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten immers alleen toepassing in situaties die door het Unierecht worden beheerst.[5]

23. De Slowaakse regering merkt terecht op dat de in casu ten laste gelegde feiten hebben plaatsgevonden in de periode vóór de toetreding van de Slowaakse Republiek en alleen al op die grond geen band met de toepassing van het Unierecht lijken te hebben. Ook bestaan er geen Unieregelingen inzake de intrekking van een nationale amnestieregeling. Voorts voert de Commissie terecht aan dat de nationale strafprocedure en de in casu ten laste gelegde strafbare feiten Unierechtelijk niet zijn geharmoniseerd.

24. De verwijzende rechter is evenwel voornemens een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Met het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel wordt op zich hoe dan ook het Unierecht ten uitvoer gebracht. Het betreft een in het Unierecht vastgestelde rechtshandeling die bepaalde rechtsgevolgen sorteert die door het Unierecht worden beheerst, zoals de afbakening van mogelijke gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 4 bis van kaderbesluit 2002/584 of de termijnen voor de tenuitvoerlegging overeenkomstig artikel 17 ervan.

25. Derhalve is het Hof in de onderhavige zaak bevoegd om het Handvest, en inzonderheid het in artikel 50 verankerde beginsel ne bis in idem, uit te leggen in de context van de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.

b) Relevantie van de vraag voor de beslechting van het hoofdgeding

26. Voorts moet worden onderzocht of de eerste prejudiciële vraag relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding. Dienaangaande voeren de Commissie en de Slowaakse regering in wezen aan dat de verwijzende rechter het Europees aanhoudingsbevel nog niet heeft uitgevaardigd, maar tot dusver louter overweegt zulks te doen.

27. Van een nationale rechter kan redelijkerwijs echter niet worden verlangd dat hij eerst een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt dat volgens hem mogelijkerwijs indruist tegen het Unierecht, om op die manier een prejudiciële vraag te kunnen stellen. Het strookt daarentegen

[4] Arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 22); 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punt 27), en 14 januari 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo en Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punt 32).

[5] Arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19); 17 december 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punt 66), en 19 november 2019, A. K. e.a. (onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 78).

juist met de aard van de prejudiciële procedure dat het Hof om een bindende uitlegging wordt verzocht *alvorens* een dergelijke beslissing te nemen. Deze procedure moet tenslotte zorgen voor de juiste toepassing van het Unierecht door de rechterlijke instanties van de lidstaten.

28. De Slowaakse regering beroept zich weliswaar voorts op de beoordeling van de door het openbaar ministerie aangezochte appelrechter, volgens welke de kwestie van de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel hypothetisch van aard is, aangezien de gezochte persoon zich niet in Europa bevindt en een internationaal aanhoudingsbevel tegen hem is uitgevaardigd [6], maar overeenkomstig artikel 267 VWEU ligt de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de relevantie en de noodzaak van de prejudiciële vraag in beginsel uitsluitend bij de rechter die de prejudiciële verwijzing gelast, onder voorbehoud van de beperkte toetsing door het Hof. [7]

29. Bovendien heeft AB ter terechtzitting aangevoerd, zonder te zijn weersproken, dat een Europees aanhoudingsbevel ook noodzakelijk kan zijn voor een vlotte overlevering van een beklaagde vanuit een derde land, wanneer deze op weg naar de verzoekende lidstaat over het grondgebied van andere lidstaten wordt vervoerd.

30. Derhalve is de eerste vraag relevant voor de beslechting van het hoofdgeding en dus ontvankelijk.

2. Antwoord op de eerste vraag

31. Bijgevolg moet worden nagegaan of een Europees aanhoudingsbevel mag worden uitgevaardigd wanneer een rechter van de verzoekende lidstaat de strafprocedure aanvankelijk definitief had afgesloten op grond van een amnestieregeling, maar die amnestieregeling op een later tijdstip werd ingetrokken zodat de strafprocedure is heropend.

32. Artikel 3, punt 1, van kaderbesluit 2002/584 is hierbij irrelevant. Volgens deze bepaling weigert de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel indien het strafbaar feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, in de uitvoerende lidstaat onder een amnestie valt. Een amnestieregeling in de verzoekende lidstaat of de intrekking ervan valt niet onder deze bepaling. [8]

33. Een amnestieregeling in de verzoekende lidstaat zou daarentegen een rol kunnen spelen gelet op artikel 8, lid 1, onder c), van kaderbesluit 2002/584. Volgens deze bepaling bevat het Europees aanhoudingsbevel de vermelding dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat. Wanneer het strafbaar feit in de verzoekende lidstaat onder een rechtsgeldige amnestieregeling valt, zou er in deze lidstaat geen sprake mogen zijn van een dergelijke voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissing. Deze omstandigheid zou in de weg staan aan een Europees aanhoudingsbevel. [9] Aangezien de amnestieregeling is ingetrokken, kan in het onderhavige geval echter geen relevantie toekomen aan deze hypothese.

6 Beslissing van de Krajský súd v Bratislave van 11 februari 2020 (2Tos/116/2019, online beschikbaar op http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a811-uznesenie-krajskeho-sudu-v-bratislave-vo-vecizavlecenia-michala-kovaca-mlasieho-do-cudziny).

7 Arresten van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 96), en 27 februari 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punt 31).

8 Zie arrest van 29 april 2021, X (Europees aanhoudingsbevel – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punt 95).

9 Arresten van 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punt 64), en 13 januari 2021, MM (C-414/20 PPU, EU:C:2021:4, punt 56).

34. Derhalve is het daadwerkelijk van doorslaggevend belang om uit te maken of het beginsel ne bis in idem in de weg staat aan het Europees aanhoudingsbevel.

35. Overeenkomstig artikel 3, punt 2, van kaderbesluit 2002/584 weigert de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel indien de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten. Net zoals artikel 3, punt 1, van het kaderbesluit houdt echter ook deze bepaling geen verplichting in voor de verzoekende lidstaat.

36. Bij het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel is de verzoekende lidstaat echter wel gebonden aan artikel 50 van het Handvest. Volgens dit artikel wordt niemand opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet. Het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel dient echter te worden beschouwd als een dergelijke daad van vervolging.

37. Derhalve moet worden nagegaan of de beëindiging van een strafprocedure op grond van een amnestieregeling – in weerwil van de latere intrekking van de amnestieregeling – moet worden beschouwd als een onherroepelijke veroordeling of onherroepelijke vrijspraak.

38. Met betrekking tot het beginsel ne bis in idem in de zin van artikel 3, punt 2, van kaderbesluit 2002/584 en artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord (SUO) heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke onherroepelijke rechterlijke beslissing aan twee voorwaarden moet voldoen: *ten eerste* dient te worden nagegaan of het recht tot strafvordering definitief is vervallen bij de betreffende beslissing[10], en *ten tweede* moet die beslissing zijn genomen na een beoordeling van de zaak ten gronde[11]. Deze voorwaarden gelden ook met betrekking tot artikel 50 van het Handvest.[12]

a) Definitief verval van het recht tot strafvordering

39. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat tegen de beklaagden een strafprocedure was ingesteld die op grond van de amnestieregeling definitief werd afgesloten door de bevoegde rechters.[13]

40. De Slowaakse regering stelt zich echter op het standpunt dat deze beslissing tot beëindiging ten minste sedert de intrekking van de amnestieregeling niet langer tot gevolg heeft dat het recht tot strafvordering definitief is vervallen in de zin van eerstgenoemde voorwaarde. Naar Slowaaks recht maakt de intrekking van de amnestieregeling daarentegen de strafvordering juist opnieuw mogelijk.

[10] Arresten van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87, punten 27 en 30); 22 december 2008, Turansky (C-491/07, EU:C:2008:768, punt 32); 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punten 31, 32 en 36), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punten 34 en 35).

[11] Arresten van 10 maart 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, punt 30); 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 28), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 42). Zie ook EHRM, 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, 54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, §§ 97 en 98.

[12] Zie arresten van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 35), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 31).

[13] Zie punt 3 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

41. Aangezien het verval van het recht tot strafvordering moet worden beoordeeld krachtens het recht van de lidstaat die de desbetreffende strafrechtelijke beslissing heeft gegeven [14], kan deze uitkomst op het eerste gezicht niet ter discussie worden gesteld.

42. Het Hof heeft evenwel erkend dat buitengewone rechtsmiddelen in het nationale recht niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de vaststelling of de procedure definitief is afgesloten. [15]

43. Het Hof heeft zich dienaangaande gebaseerd op de overweging dat het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde recht dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als het in artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM neergelegde recht. Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest mag artikel 50 ervan derhalve niet aldus worden uitgelegd dat het door het EVRM gewaarborgde beschermingsniveau wordt aangetast. [16]

44. Het EHRM heeft geoordeeld dat het recht tot strafvordering definitief is vervallen in de zin van het beginsel ne bis in idem als bedoeld in artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM, wanneer alle gewone rechtsmiddelen zijn uitgeput. [17] Dit uitgangspunt is reeds vastgesteld in de punten 22 en 29 van het Explanatory Report bij het Zevende Protocol bij het EVRM en berust in wezen op de toelichtingen inzake het begrip onherroepelijke beslissing in de zin van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. [18]

45. Deze uitlegging van het beginsel ne bis in idem dat is verankerd in artikel 50 van het Handvest strookt met het doel ervan, de rechtszekerheid te waarborgen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. [19] Hieruit volgt dat de lidstaten binnen de werkingssfeer van het Unierecht niet vrijelijk kunnen beslissen over het definitieve verval van het recht tot strafvordering teneinde op deze wijze opnieuw vervolging in te stellen tegen onherroepelijk veroordeelde of vrijgesproken personen. Zij moeten integendeel bij het onderzoek van het definitieve verval van het recht tot strafvordering nagaan of de gewone rechtsmiddelen waarin hun eigen rechtsorde voorziet, zijn uitgeput. Is dit niet het geval, dan is het beginsel ne bis in idem niet van toepassing bij gebreke van een onherroepelijke veroordeling.

46. De intrekking van een amnestieregeling, waarbij tegelijkertijd rechterlijke beslissingen ter zijde worden geschoven waarbij strafprocedures op grond van die amnestieregeling definitief waren beëindigd, kan evenwel normaliter niet worden bekomen door middel van een gewoon rechtsmiddel.

47. Volgens de beschikbare informatie geldt in het hoofdgeding hetzelfde voor het Slowaakse recht. De litigieuze amnestieregeling is ingetrokken in het kader van een bijzondere wetgevingsprocedure en deze handeling is vervolgens getoetst door het grondwettelijk hof. [20] Dit kan niet worden aangemerkt als een gewoon rechtsmiddel.

[14] Arresten van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 36), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 35).

[15] Arrest van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punten 39 en 40).

[16] Arrest van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 37). Zie ook arresten van 5 april 2017, Orsi en Baldetti (C-217/15 en C-350/15, EU:C:2017:264, punt 24), en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punt 60).

[17] EHRM, 20 juli 2004, Nikitin tegen Rusland, 50178/99, CE:ECHR:2004:0720JUD005017899, § 37; 10 februari 2009, Zolotukhin tegen Rusland, 14939/03, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107, en 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, 54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 103 en §§ 109-111.

[18] European Treaty Series nr. 70, zie blz. 13 van het Explanatory Report.

[19] Arresten van 27 mei 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punt 77); 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punt 44), en 29 april 2021, X (Europees aanhoudingsbevel – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punt 99).

[20] Zie punt 15 hierboven.

48. In een dergelijk geval is door de definitieve beëindiging van de procedure op grond van de amnestieregeling derhalve ook het definitieve verval van het recht tot strafvordering ingetreden. Bijgevolg is voldaan aan de eerste voorwaarde voor een onherroepelijke beslissing in de zin van artikel 50 van het Handvest.

b) Beoordeling ten gronde

49. In casu is het derhalve van doorslaggevend belang of is voldaan aan de tweede voorwaarde voor een onherroepelijke beslissing in de zin van het beginsel ne bis in idem overeenkomstig artikel 50 van het Handvest, namelijk de beoordeling van de zaak ten gronde.

50. Deze voorwaarde gaat ervan uit dat dit beginsel niet alleen voor rechtszekerheid moet zorgen, maar ook dient te worden bezien in het licht van de noodzaak om binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, VEU moet binnen deze ruimte immers een evenwicht worden gevonden tussen persoonlijke vrijheden en maatregelen die nodig zijn ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit. [21]

51. Deze teleologische uitlegging vindt steun in de bewoordingen van het beginsel ne bis in idem in artikel 50 van het Handvest, volgens welke dit beginsel pas geldt nadat de betrokken persoon onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld. De begrippen „veroordeling" en „vrijspraak" impliceren immers dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de beklaagde is vastgesteld op grond van een beoordeling van de omstandigheden van de zaak, met andere woorden dat een beslissing ten gronde is gegeven. [22]

52. Een beslissing tot beëindiging op grond van een amnestieregeling berust echter niet op een beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokken personen, maar geeft alleen uitvoering aan de amnestieregeling.

53. Op dit punt bevat de verwijzingsbeslissing tegenstrijdigheden. Eerst wordt aangevoerd dat de procedure was beëindigd op grond van de amnestieregeling [23], maar daarna luidt het dat deze beslissing hierdoor slechts gedeeltelijk was ingegeven. [24] Bovendien heeft de beslissing tot beëindiging volgens de nationale wettelijke bepalingen het karakter van een beslissing ten gronde. [25]

54. Niets wijst er echter op dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de beklaagden werd beoordeeld. Ook heeft AB op navraag ter terechtzitting slechts in vage termen verwezen naar een ander vonnis.

[21] Zie in die zin arresten van 10 maart 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, punt 34), en 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punten 46, 47 en 49). Zie ook EHMR, 27 mei 2014, Marguš tegen Kroatië, 4455/10, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510, §§ 122-141).

[22] EHRM, 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, 54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 97, over het identiek geformuleerde artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM.

[23] Punt 3 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

[24] Punt 46 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

[25] Eveneens punt 46 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

55. Derhalve kan het Hof zich enkel uitspreken over de vraag of een beslissing tot beëindiging op grond van een amnestieregeling aan te merken is als een beoordeling ten gronde in de zin van de tweede voorwaarde voor een onherroepelijke beslissing overeenkomstig het beginsel ne bis in idem dat is verankerd in artikel 50 van het Handvest. Dit is in de regel niet het geval.

c) Voorlopige conclusie

56. Derhalve verzet het beginsel ne bis in idem als bedoeld in artikel 50 van het Handvest zich niet tegen de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig kaderbesluit 2002/584 wanneer de strafprocedure aanvankelijk definitief werd beëindigd op grond van een amnestieregeling, zonder dat daarbij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokken personen is beoordeeld, maar de beslissing tot beëindiging geen rechtsgevolgen meer heeft door de intrekking van de amnestieregeling.

B. Tweede vraag – Intrekking van de amnestieregeling

57. Uit de formulering van de tweede vraag blijkt dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de intrekking van de amnestieregeling, die noodzakelijkerwijs heeft geleid tot de heropening van de definitief afgesloten strafprocedure, verenigbaar is met het grondrecht van de Unie op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, met het beginsel ne bis in idem als bedoeld in artikel 50 van het Handvest en met artikel 82 VWEU.

1. Bevoegdheid van het Hof

58. Op het eerste gezicht is het Hof niet bevoegd om te antwoorden op de vraag inzake de grondrechten, aangezien noch de vaststelling van een amnestieregeling noch de intrekking ervan door het Unierecht wordt geregeld en derhalve in casu het Unierecht niet ten uitvoering wordt gebracht.[26] De overwegingen ten gronde van de beklaagden over de grondrechten van de Unie treffen bijgevolg geen doel. In het beste geval zouden ze kunnen slagen in het kader van een nationale procedure of in een procedure voor het EHRM.

59. Voor zover de tweede vraag verwijst naar de rechtsgrondslag van artikel 82 VWEU, valt niet in te zien in welk opzicht deze bepaling als zodanig van toepassing zou kunnen zijn.

60. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de op grond van artikel 82 VWEU vastgestelde richtlijn 2012/13 betreffende het recht op informatie in strafprocedures ook van toepassing is op een bijzondere procedure die ertoe strekt een amnestieregeling in te trekken. Mocht deze richtlijn dienaangaande van toepassing zijn, zouden ook de daarin vervatte procedurele rechten noodzakelijkerwijs van toepassing zijn. Volgens de verwijzingsbeslissing werden deze rechten niet gewaarborgd in het kader van de intrekking van de amnestieregeling door de nationale raad en evenmin in de daaropvolgende procedure bij het grondwettelijk hof.

61. Het Hof is bevoegd voor de beantwoording van een vraag over het toepassingsgebied van richtlijn 2012/13.

[26] Zie punt 22 hierboven.

2. Toepasselijkheid van richtlijn 2012/13

62. De toepasselijkheid van richtlijn 2012/13 leidt de verwijzende rechter af uit de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 2, lid 1. Daarin wordt gepreciseerd dat de richtlijn geldt voor personen, vanaf het ogenblik waarop de bevoegde autoriteiten van een lidstaat hen ervan in kennis stellen dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan tot de beëindiging van de procedure, dat wil zeggen, tot de definitieve vaststelling dat zij het strafbare feit al dan niet hebben begaan, met inbegrip van, indien van toepassing, de strafoplegging en de uitkomst in een eventuele beroepsprocedure.

63. Aangezien de beklaagden in 2000 in staat van beschuldiging werden gesteld en een uitspraak over de beschuldiging pas op een later tijdstip in het hoofdgeding zal volgen, neigt de verwijzende rechter mogelijkerwijs tot de opvatting dat alle tussentijdse rechtshandelingen die van belang zijn voor de uitkomst van de procedure, moeten voldoen aan de vereisten van richtlijn 2012/13. De intrekking van de amnestieregeling zou een van die rechtshandelingen zijn.

64. Een dergelijke opvatting is echter onjuist.

65. Bij de afbakening van het toepassingsgebied van richtlijn 2012/13 moet immers ook rekening worden gehouden met artikel 1 ervan.[27] Volgens deze bepaling legt de richtlijn voorschriften vast met betrekking tot het recht op informatie van verdachten of beklaagden over hun rechten in strafprocedures en over de tegen hen ingebrachte beschuldiging. Daarnaast legt de richtlijn ook voorschriften vast met betrekking tot het recht op informatie van personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd ten aanzien van hun rechten. De richtlijn is bijgevolg van toepassing op strafprocedures en procedures in verband met het Europees aanhoudingsbevel. Een buitengerechtelijke procedure tot intrekking van een amnestieregeling of een procedure bij het grondwettelijk hof tot toetsing van deze intrekking valt daarentegen niet onder het onderwerp van deze richtlijn.

66. Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2012/13 bevestigt de beperking tot gerechtelijke strafprocedures en gerechtelijke procedures in verband met het Europees aanhoudingsbevel. Volgens deze bepaling is de richtlijn niet van toepassing op het opleggen van een sanctie voor licht strafbare feiten door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank, maar alleen op de eventuele gerechtelijke procedure tot toetsing van een dergelijke sanctie. De buitengerechtelijke procedure tot intrekking van de amnestieregeling noch de procedure bij het grondwettelijk hof kan echter worden aangemerkt als een gerechtelijke procedure tot oplegging of toetsing van een sanctie.

67. De toepassing van richtlijn 2012/13 op een buitengerechtelijke procedure tot intrekking van een amnestieregeling of op een procedure bij het grondwettelijk hof tot toetsing van deze intrekking zou ook niet zijn gedekt door de rechtsgrondslag ervan. Volgens overweging 9 is richtlijn 2012/13 gebaseerd op artikel 82, lid 2, onder b), VWEU. Op grond van deze bepaling kan de Unie minimumvoorschriften vaststellen met betrekking tot de rechten van personen in de strafvordering. Zij staat niet toe dat de Unie regelingen vaststelt met betrekking tot de intrekking van een amnestieregeling of de toetsing van deze intrekking door het grondwettelijk hof.

[27] Arrest van 13 juni 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punt 33).

68. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt overigens dat de in 2000 met de inbeschuldigingstelling ingeleide strafprocedure aanvankelijk werd afgesloten door de beslissing tot beëindiging in 2001 [28] en pas aansluitend op de intrekking van de amnestieregeling en het arrest van het grondwettelijk hof in 2017 werd heropend. In de tussenliggende periode was er geen sprake van een strafprocedure of een procedure in verband met een Europees aanhoudingsbevel waarop richtlijn 2012/13 van toepassing had kunnen zijn.

69. Derhalve is richtlijn 2012/13 betreffende het recht op informatie in strafprocedures niet van toepassing op een procedure tot intrekking van een amnestieregeling of op een daaropvolgende procedure bij het grondwettelijk hof van de betreffende lidstaat tot toetsing van deze intrekking. Bijgevolg kan deze richtlijn evenmin de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op deze procedures rechtvaardigen.

C. Derde vraag – bevoegdheid van het grondwettelijk hof

70. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de voorschriften van de nationale wet die de bevoegdheid van het grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek beperken tot een loutere grondwettigheidstoetsing, verenigbaar zijn met de in het EVRM en het Handvest verankerde grondrechten, en inzonderheid met het beginsel van loyale samenwerking als bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU. In dit verband gaat de verwijzende rechter ervan uit dat volgens deze bepaling de verplichting tot loyale samenwerking ook geldt in de onderlinge betrekkingen tussen de lidstaten en de Unie.

71. De verwijzende rechter is eveneens van mening dat de regels inzake de intrekking van een amnestieregeling eventueel in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, en in het bijzonder met het doeltreffendheidsbeginsel, dat de procedurele autonomie van de lidstaten bij de vaststelling van nationale wettelijke bepalingen beperkt.

72. Niets duidt er echter op dat de in geding zijnde intrekking van de amnestieregeling kan worden beschouwd als een maatregel waarmee het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Derhalve behoeft zij niet te worden getoetst aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en evenmin aan de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid. Evenmin bestaan er Unierechtelijke bepalingen die het grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek ertoe verplichten te onderzoeken of de intrekking van deze amnestieregeling verenigbaar is met de in het EVRM en het Handvest verankerde grondrechten, en inzonderheid met het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU.

73. Derhalve is het Hof niet bevoegd om deze vraag te beantwoorden.

V. Conclusie

74. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het beginsel ne bis in idem als bedoeld in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verzet zich niet tegen de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig kaderbesluit 2002/584/JBZ wanneer de strafprocedure aanvankelijk definitief werd beëindigd op grond van een amnestieregeling, zonder dat daarbij

[28] Dit was niet het geval in het arrest van 12 februari 2020, Kolev e.a. (C-704/18, EU:C:2020:92, punt 54).

de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokken personen is beoordeeld, maar de beslissing tot beëindiging geen rechtsgevolgen meer heeft door de intrekking van de amnestieregeling.

2) Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures is niet van toepassing op een procedure tot intrekking van een amnestieregeling of op een daaropvolgende procedure bij het grondwettelijk hof van de betreffende lidstaat tot toetsing van deze intrekking. Bijgevolg kan deze richtlijn evenmin de toepassing van het Handvest op deze procedures rechtvaardigen."