Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 4 oktober 2024[1]

**Zaak C-583/23 [Delda]**[i]

**AK**
**tegen**
**Ministère public**

[verzoek van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Richtlijn 2014/41/EU – Europees onderzoeksbevel in strafzaken – Materieel toepassingsgebied – Begrip , onderzoeksmaatregel' – Kennisgeving van een tenlastelegging die tevens een bevel tot plaatsing in voorlopige hechtenis en een bevel tot betaling van een borgsom omvat – Verhoor van een beschuldigde"

## Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) en betreft de uitlegging van de artikelen 1 en 3 van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken[2]. Dit verzoek is ingediend in het kader van een door een Spaanse onderdaan, die in Frankrijk een gevangenisstraf uitzat, ingesteld cassatieberoep tegen een arrest van de chambre de l'instruction van de cour d'appel de Paris (onderzoekskamer van de rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk; hierna: „onderzoekskamer") tot afwijzing van haar verzoek tot nietigverklaring van het proces-verbaal van haar verhoor door een Franse onderzoeksrechter in uitvoering van een door de Spaanse rechterlijke autoriteiten uitgevaardigd Europees onderzoeksbevel.

2. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid nader licht te werpen op het materiële toepassingsgebied van het Europees onderzoeksbevel en, meer in het bijzonder, op de draagwijdte van het begrip „onderzoeksmaatregelen" in de zin van de voornoemde bepalingen van richtlijn 2014/41, waarvan door middel van een dergelijk bevel om tenuitvoerlegging kan worden verzocht.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

[2] PB 2014, L 130, blz. 1.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

*Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie*

3. Artikel 5 van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie[3] (hierna: „overeenkomst van 29 mei 2000"), met als opschrift „Toezending en uitreiking van gerechtelijke stukken", bepaalt:

„1. Elke lidstaat zendt aan de personen die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden, voor hen bestemde gerechtelijke stukken rechtstreeks over de post toe.

2. Toezending van gerechtelijke stukken door bemiddeling van de bevoegde autoriteiten van de aangezochte lidstaat kan alleen plaatsvinden indien:

a) het adres van de persoon voor wie het stuk bestemd is, onbekend of twijfelachtig is,

b) het toepasselijke procesrecht van de verzoekende lidstaat een ander bewijs dan het via de postdiensten verkrijgbare bewijs van uitreiking van het stuk aan de geadresseerde verlangt,

c) het stuk niet per post kon worden bezorgd, of

d) de verzoekende lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat verzending over de post zonder resultaat zal blijven of niet toereikend zal zijn.

3. Wanneer aannemelijk is dat de geadresseerde de taal waarin het gerechtelijk stuk is gesteld niet beheerst, dient dit – althans de essentie ervan – te worden vertaald in de taal of één der talen van de lidstaat op het grondgebied waarvan de geadresseerde verblijft. Indien de autoriteit waarvan het gerechtelijk stuk uitgaat, weet dat de geadresseerde slechts een andere taal machtig is, dient het stuk – althans de essentie ervan – te worden vertaald in die andere taal.

4. Bij alle gerechtelijke stukken wordt de mededeling gevoegd dat de geadresseerde bij de autoriteit waarvan het stuk uitgaat of bij andere autoriteiten in die lidstaat inlichtingen kan inwinnen over zijn rechten en plichten met betrekking tot het stuk. Lid 3 is van toepassing op die mededeling.

[…]"

[3] Door de Raad overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB 2000, C 197, blz. 1).

*Richtlijn 2014/41*

4. Artikel 1 van richtlijn 2014/41, met als opschrift „Het Europees onderzoeksbevel en de verplichting tot tenuitvoerlegging ervan", bepaalt in lid 1:

„Een Europees onderzoeksbevel (EOB) is een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat (‚de uitvaardigende staat') uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat (‚de uitvoerende staat') één of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal conform het bepaalde in deze richtlijn.

Het EOB kan tevens worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat."

5. Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied van het EOB", luidt:

„Het EOB omvat alle onderzoeksmaatregelen met uitzondering van het instellen van een gemeenschappelijk onderzoeksteam en de bewijsgaring in het kader van een dergelijk onderzoeksteam zoals voorzien in artikel 13 van de [overeenkomst van 29 mei 2000] en in kaderbesluit 2002/465/JBZ van de Raad [van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (PB 2002, L 162, blz. 1], behalve met het oog op de toepassing van artikel 13, lid 8, van [die] overeenkomst en artikel 1, lid 8, van [dat] kaderbesluit."

6. Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Erkenning en tenuitvoerlegging", bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. De uitvoerende autoriteit erkent het overeenkomstig deze richtlijn toegezonden EOB zonder verdere formaliteiten en zorgt voor de tenuitvoerlegging ervan op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als waren de betrokken onderzoeksmaatregelen bevolen door een autoriteit van de uitvoerende staat, tenzij die autoriteit beslist zich te beroepen op een van de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging of een van de gronden voor uitstel, zoals bepaald in deze richtlijn.

2. Tenzij in deze richtlijn anders is bepaald, neemt de uitvoerende autoriteit de door de uitvaardigende autoriteit uitdrukkelijk aangegeven vormvoorschriften en procedures in acht, mits deze niet strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de uitvoerende staat."

7. In artikel 10 van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassing van een andere soort onderzoeksmaatregel", is het volgende bepaald:

„1. De uitvoerende autoriteit past, indien mogelijk, een andere dan de in het EOB genoemde onderzoeksmaatregel toe indien:

a) de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregel niet bestaat in het recht van de uitvoerende staat, of

b) de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregel in een vergelijkbare binnenlandse zaak niet zou kunnen worden toegepast.

2. Onverminderd artikel 11 is lid 1 niet van toepassing op de volgende onderzoeksmaatregelen, die altijd krachtens het nationale recht van de uitvoerende staat beschikbaar dienen te zijn:

[…]

c) het horen van een getuige, deskundige, slachtoffer, verdachte of beschuldigde persoon of derde op het grondgebied van de uitvoerende staat;

[…]"

8. Artikel 24 van richtlijn 2014/41, met als opschrift „Verhoor per videoconferentie of met andere audiovisuele transmissiemiddelen", bepaalt in lid 1:

„Indien een persoon zich op het grondgebied van de uitvoerende staat bevindt en door de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende staat als getuige of deskundige moet worden gehoord, kan de uitvaardigende autoriteit een EOB uitvaardigen om de getuige of deskundige per videoconferentie of andere audiovisuele transmissie te doen verhoren, overeenkomstig de leden 5 tot en met 7.

De uitvaardigende autoriteit kan tevens een EOB uitvaardigen voor het verhoren van een verdachte of een beschuldigde persoon per videoconferentie of met andere audiovisuele transmissiemiddelen."

9. Artikel 34 van die richtlijn, met als opschrift „Verhouding tot andere rechtsinstrumenten, overeenkomsten en regelingen", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Onverminderd de toepassing ervan tussen de lidstaten en derde landen en de voorlopige toepassing ervan overeenkomstig artikel 35, vervangt deze richtlijn met ingang van 22 mei 2017 de overeenkomstige bepalingen van de volgende verdragen die tussen de door deze richtlijn gebonden lidstaten van toepassing zijn:

[…]

c) de [overeenkomst van 29 mei 2000] en het bijbehorende protocol."

### *Frans recht*

10. Artikel 694-16 van de code de procédure pénale[4] (wetboek van strafvordering) bepaalt het volgende:

„Een Europees onderzoeksbevel is een rechterlijke beslissing van een lidstaat, de uitvaardigende staat genoemd, waarbij met gebruikmaking van voor alle lidstaten gemeenschappelijke formulieren aan een andere lidstaat, de uitvoerende staat genoemd, wordt gevraagd om binnen een bepaalde termijn op zijn grondgebied een onderzoek te voeren dat ertoe strekt bewijsmateriaal in verband met een strafbaar feit te verkrijgen of bewijsmateriaal dat reeds in zijn bezit is, mee te delen.

[4] De verwijzende rechter geeft aan dat richtlijn 2014/41 in Frans recht is omgezet bij de artikelen 694-15 en volgende van de code de procédure pénale.

Het onderzoeksbevel kan ook worden uitgevaardigd ter voorlopige voorkoming, op het grondgebied van de uitvoerende staat, van de vernietiging, omzetting, verplaatsing, overdracht of vervreemding van materiaal dat als bewijsstuk kan worden gebruikt.

Het onderzoeksbevel kan tevens worden uitgevaardigd voor de tijdelijke overbrenging naar de uitvaardigende staat van een persoon in hechtenis in de uitvoerende staat, met het oog op de verrichting van proceshandelingen in de uitvaardigende staat waarbij de aanwezigheid van deze persoon is vereist, of voor de tijdelijke overbrenging naar de uitvoerende staat van een persoon in hechtenis in de uitvaardigende staat, met het oog op medewerking aan de gevraagde onderzoeksmaatregelen op het grondgebied van de uitvoerende staat.

Het in de eerste twee alinea's bedoelde bewijsmateriaal kan ook betrekking hebben op de schending door een persoon van uit een strafrechtelijke veroordeling voortvloeiende verplichtingen, zelfs als die schending geen strafbaar feit vormt."

## Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

11. Op 1 maart 2021 hebben de Spaanse gerechtelijke autoriteiten een EOB (hierna: „EOB in kwestie") tot de Franse autoriteiten gericht met het verzoek om AK, die op dat moment een gevangenisstraf in Frankrijk uitzat, in kennis te stellen van de beslissing tot verdere vervolging die op 30 september 2009 was genomen door de Juzgado Central de Instrucción nº 4 de la Audiencia Nacional (centrale rechtbank van instructie nr. 4 te Madrid, Spanje).[5] De tenlastelegging bevatte ook een bevel tot plaatsing in voorlopige hechtenis en een bevel tot betaling van een borgsom. In het EOB in kwestie hadden de Spaanse gerechtelijke autoriteiten tevens verzocht dat AK in de gelegenheid zou worden gesteld om, in aanwezigheid van haar advocaat, „haar standpunt over de betrokken feiten kenbaar te maken".

12. Op 19 juli 2021 heeft een onderzoeksrechter van de tribunal judiciaire de Paris (rechter in eerste aanleg, Parijs) AK, in aanwezigheid van haar advocaat, bij proces-verbaal in kennis gesteld van deze tenlastelegging, hun een afschrift ervan in het Spaans overhandigd en haar verklaringen genoteerd.[6]

13. Op 20 juli 2021 heeft AK een verzoek tot nietigverklaring van dit verhoor ingediend bij de onderzoekskamer en daarin in wezen aangevoerd dat er in het kader van een EOB niet kan worden verzocht om kennisgeving van een tenlastelegging, waarin bovendien wordt bevolen tot plaatsing in voorlopige hechtenis en tot betaling van een borgsom.

14. Bij arrest van 20 april 2022 heeft de onderzoekskamer dit verzoek afgewezen. In dat arrest is met name geoordeeld dat de Spaanse autoriteiten niet slechts hebben verzocht om AK in kennis te stellen van de tenlastelegging, maar ook om haar in staat te stellen „haar standpunt over de betrokken feiten kenbaar te maken". In datzelfde arrest wordt tevens erop gewezen dat, ten eerste, in het EOB in kwestie was gespecificeerd dat de gevraagde handelingen pasten „in het

[5] AK is aangeklaagd wegens terreurdaden.

[6] Uit het proces-verbaal van 19 juli 2021, dat de verwijzende rechter heeft toegezonden na een verzoek om inlichtingen van het Hof, blijkt dat AK de volgende verklaringen heeft afgelegd over de feiten die in de tenlastelegging werden genoemd: „Ik weerleg al deze beschuldigingen. Deze beschuldigingen zijn gebaseerd op verklaringen die ik 20 jaar geleden onder marteling gedwongen moest afleggen. Ik zeg dit al jaren en ik heb het opnieuw gezegd in de procedure voor het Europees [aanhoudings]bevel. We hebben zelfs bewijzen overgelegd en de cour d'appel de Paris heeft geweigerd om het Europees aanhoudingsbevel uit te voeren. Ik begrijp niet hoe u mij een tenlastelegging kunt betekenen in een zaak waarin de Franse justitie geweigerd heeft een Europees aanhoudingsbevel uit te voeren."

kader van de verificatie van het plegen van de feiten met alle omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de kwalificatie ervan en de schuld van de delinquenten" en, ten tweede, de Spaanse autoriteiten, hoewel zij het vakje „Verhoor verdachte of beschuldigde persoon" op het desbetreffende formulier niet hadden aangekruist, duidelijk hadden gevraagd dat de Franse onderzoeksrechter de verklaringen van AK over de feiten waarvan zij werd verdacht, in een proces-verbaal zou opnemen. Hieruit heeft de onderzoekskamer afgeleid dat de Spaanse autoriteiten, door te verzoeken dat AK haar standpunt over de feiten kenbaar zou maken, in aanwezigheid van haar advocaat en met inachtneming van de rechten van de verdediging, hadden verzocht om „onderzoeksmaatregelen uit te voeren die ertoe strekken bewijs te verzamelen voor een strafbaar feit" in de zin van artikel 694-16 van de code de procédure pénale.

15. AK heeft bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld tegen dit arrest.

16. De verwijzende rechter merkt op dat AK aanvoert dat de onderzoekskamer in haar uitspraak van 20 april 2022 een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan artikel 1 van richtlijn 2014/41 en aan artikel 694-16 van de code de procédure pénale. Volgens AK kan het uitvaardigen van een EOB niet tot doel hebben „de tenlastelegging mee te delen en de aanhangigmaking van de zaak bij een rechtbank ter kennis te brengen", aangezien een dergelijke kennisgeving wordt geregeld door andere instrumenten voor justitiële samenwerking, in het bijzonder door artikel 696-44van de code de procédure pénale[7].

17. De advocaat-generaal bij de verwijzende rechter is daarentegen de mening toegedaan dat het EOB in kwestie, aangezien het „onderzoeksmaatregelen bevat die onlosmakelijk verbonden zijn met de kennisgeving van de tenlastelegging en het horen van AK door een rechter in aanwezigheid van een advocaat teneinde de rechten van de verdediging te eerbiedigen", het uitvoeren van onderzoeksmaatregelen behelst met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal over een strafbaar feit.

18. De verwijzende rechter merkt op dat het Hof zich tot op heden niet heeft uitgesproken over het materiële toepassingsgebied van het EOB en, in het bijzonder, over de vraag of de kennisgeving van een tenlastelegging die bovendien een bevel tot hechtenis en een bevel tot betaling van een borgsom omvat, al dan niet daaronder valt. Volgens deze rechter lijkt de juiste toepassing van het Unierecht niet zo vanzelfsprekend dat er geen ruimte is voor redelijke twijfel. In die omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 1 en 3 van richtlijn 2014/41 aldus worden uitgelegd dat de rechterlijke autoriteit van een lidstaat een Europees onderzoeksbevel mag uitvaardigen of erkennen dat ertoe strekt om, ten eerste, de betrokken persoon in kennis te stellen van een jegens hem uitgevaardigde tenlastelegging, die tevens een bevel tot hechtenis en een bevel tot het betalen van een borgsom omvat, en, ten tweede, die persoon te horen zodat hij, in aanwezigheid van zijn advocaat, alle relevante opmerkingen kan maken over de in de tenlastelegging vermelde feiten?"

19. AK, de Franse en de Nederlandse regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

[7] Dit artikel luidt als volgt: „In het geval van in het buitenland ingestelde strafvervolgingen, waarbij een buitenlandse regering het noodzakelijk acht een processtuk of een vonnis te betekenen aan een persoon die op het Franse grondgebied verblijft, wordt het stuk toegezonden op de wijzen zoals bepaald in de artikelen 696-8 en 696-9, in voorkomend geval vergezeld van een Franse vertaling. De betekening geschiedt aan de persoon op verzoek van het openbaar ministerie. Het origineel van de betekening wordt langs dezelfde weg aan de verzoekende regering teruggezonden."

20. In antwoord op een verzoek om inlichtingen van het Hof heeft de verwijzende rechter aangegeven dat AK ter uitvoering van drie arresten van de onderzoekskamer [8] op 9 september 2022 aan de Spaanse gerechtelijke autoriteiten is overgeleverd. Tevens heeft hij gepreciseerd dat het proces-verbaal van het verhoor van AK op 19 juli 2021 aan die autoriteiten is toegezonden.

## Analyse

21. In de onderhavige zaak rijst de vraag of de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat door middel van een EOB de autoriteiten van een andere lidstaat kunnen verzoeken om, ten eerste, de betrokken persoon in kennis te stellen van een jegens hem uitgevaardigde tenlastelegging, die tevens een bevel tot plaatsing in voorlopige hechtenis en een bevel tot betaling van een borgsom omvat, en, ten tweede, die persoon te horen zodat hij, in aanwezigheid van zijn advocaat, alle relevante opmerkingen kan maken over de in die tenlastelegging vermelde feiten. Voor het antwoord op die vraag moet in de eerste plaats het materiële toepassingsgebied van het EOB worden afgebakend en in de tweede plaats worden nagegaan of bovengenoemde maatregelen binnen dat toepassingsgebied kunnen vallen.

### *Materieel toepassingsgebied van het EOB*

22. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/41 omschrijft het „Europees onderzoeksbevel” (EOB) als een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat één of meer specifieke „onderzoeksmaatregelen” te laten uitvoeren „met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal” conform het bepaalde in deze richtlijn, daaronder begrepen bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van laatstgenoemde lidstaat.

23. Artikel 3 van richtlijn 2014/41, dat ziet op het toepassingsgebied van het EOB, bepaalt in algemene bewoordingen dat dit „alle onderzoeksmaatregelen omvat”. Alleen het instellen van een gemeenschappelijk onderzoeksteam en de bewijsgaring in het kader van een dergelijk onderzoeksteam wordt door dit artikel uitdrukkelijk van dit toepassingsgebied uitgesloten, aangezien deze maatregelen onder de specifieke regeling vallen zoals vastgesteld in artikel 13 van de overeenkomst van 29 mei 2000 en in kaderbesluit 2002/465. [9]

24. Zoals blijkt uit overweging 8 van richtlijn 2014/41, is het namelijk de bedoeling van de Uniewetgever geweest dat het EOB een „horizontale werkingssfeer” heeft en van toepassing is op „alle onderzoeksmaatregelen die tot doel hebben bewijs te vergaren”.

25. Richtlijn 2014/41 bevat geen definitie van het begrip „onderzoeksmaatregel” en voorziet evenmin in een lijst van maatregelen waarvan door middel van een EOB om tenuitvoerlegging kan worden verzocht. In artikel 10, lid 2, en in de artikelen 24 tot en met 31 van deze richtlijn wordt weliswaar verwezen naar een reeks onderzoeksmaatregelen, maar niets wijst erop dat deze verwijzingen een uitputtende lijst vormen van de onderzoeksmaatregelen waarvoor een EOB kan worden uitgevaardigd. In de eerstgenoemde bepaling worden de onderzoeksmaatregelen opgesomd die, in beginsel, altijd krachtens het nationale recht van de uitvoerende staat

[8] Namelijk twee arresten gewezen op 26 september 2018 en één op 9 oktober 2019.

[9] Zie ook overweging 9 van richtlijn 2014/41, volgens welke „[d]eze richtlijn […] niet van toepassing [dient] te zijn op grensoverschrijdende observaties als bedoeld in de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord”.

beschikbaar dienen te zijn.[10] De artikelen 24 tot en met 31 van richtlijn 2014/41 bevatten dan weer bijzondere bepalingen voor bepaalde onderzoeksmaatregelen waarvan de tenuitvoerlegging aan specifieke voorwaarden is gebonden, met name wat betreft de gronden voor weigering.[11]

26. Ik wijs er ook op dat het Europees onderzoeksbevel een instrument is dat op de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning berust[12] en de uitvaardigende autoriteit in beginsel de mogelijkheid biedt om de onderzoeksmaatregelen die zij noodzakelijk acht, ten uitvoer te laten leggen op het grondgebied van een andere dan haar eigen lidstaat. Het door richtlijn 2014/41 ingestelde systeem stoelt namelijk op de gedachte dat deze autoriteit de meest aangewezen autoriteit is om op basis van haar kennis van de nadere gegevens betreffende het betrokken onderzoek te beslissen welke onderzoeksmaatregel moet worden gekozen, onder voorbehoud evenwel van de mogelijkheid voor de uitvoerende autoriteit om een ander soort onderzoeksmaatregel toe te passen indien de in het EOB aangegeven maatregel in het nationale recht niet bestaat of in een soortgelijke binnenlandse zaak niet beschikbaar zou zijn.[13]

27. In het licht van het voorgaande deel ik het door de Franse regering ingenomen standpunt dat het EOB een instrument met een bijzonder ruime materiële werkingssfeer is, aangezien het begrip „onderzoeksmaatregelen" een „breed scala aan handelingen" omvat. Dit neemt evenwel niet weg dat, zoals alle partijen in de onderhavige procedure bij het Hof aanvoeren, daaronder begrepen de Franse regering, de tenuitvoerlegging van onderzoeksmaatregelen waarin een EOB voorziet, als enige doelstelling heeft om bewijzen te verkrijgen[14] en, indien aan de daartoe noodzakelijke voorwaarden is voldaan, deze over te dragen aan de uitvaardigende autoriteit[15].

28. Deze beoordeling vindt steun in meerdere elementen van richtlijn 2014/41. Zo wordt in de in artikel 1, lid 1, van deze richtlijn opgenomen definitie zelf van het begrip „Europees onderzoeksbevel" benadrukt dat het EOB ertoe strekt de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid te stellen „bewijsmateriaal te verkrijgen". In diezelfde richting wijzen de overwegingen 7 („met het oog op bewijsgaring"), 8 („die tot doel hebben bewijs te vergaren"), 11 („voor het verkrijgen van het bewijs in kwestie"), 24 („voor bewijsverkrijging") en 38 („het verkrijgen van bewijs"). Bovendien volgt uit artikel 13 van die richtlijn dat het door de autoriteiten van de uitvoerende staat bij de tenuitvoerlegging van het EOB verkregen bewijsmateriaal dient te worden overgedragen aan de uitvaardigende staat.[16] In lid 4 van

[10] Het betreft het verkrijgen van informatie of bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de uitvoerende autoriteit, het verkrijgen van informatie die is opgeslagen in gegevensbanken van de politie of rechterlijke autoriteiten, het horen van een getuige, deskundige, slachtoffer, verdachte of beschuldigde persoon of derde op het grondgebied van de uitvoerende staat, een onderzoeksmaatregel van niet-dwingende of niet-intrusieve aard zoals gedefinieerd in het recht van de uitvoerende staat en de identificatie van personen die zijn aangesloten op een bepaald telefoonnummer of IP-adres.

[11] Het betreft het verhoor per videoconferentie of met andere audiovisuele transmissiemiddelen van een getuige, deskundige, verdachte of beschuldigde persoon, het verhoor per telefoonconferentie van een getuige of deskundige, het verkrijgen van inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties, onderzoeksmaatregelen waarbij rechtstreeks, doorlopend en gedurende een bepaalde tijdspanne bewijsmateriaal wordt verzameld, zoals het toezicht op bancaire of andere financiële operaties via één of meer gespecificeerde rekeningen of gecontroleerde afleveringen op het grondgebied van de uitvoerende staat, infiltratieoperaties en de interceptie van telecommunicatie.

[12] Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2014/41. Zie ook arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 64).

[13] Artikel 10, lid 1, en overweging 10 van richtlijn 2014/41. Volgens artikel 10, lid 3, van deze richtlijn kan de uitvoerende autoriteit besluiten een andere onderzoeksmaatregel toe te passen dan die welke is aangegeven in het EOB, indien die onderzoeksmaatregel met „minder indringende middelen" tot hetzelfde resultaat zou leiden.

[14] Ik sluit mij aan bij de opmerking van de Franse regering dat „hoewel het begrip ‚bewijs' niet op algemene wijze is omschreven in het Unierecht, het in ruime zin verwijst naar de middelen die bijdragen aan het aantonen van een feit of handeling op de door de wet toegestane wijzen".

[15] Arrest van 2 september 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punt 41).

[16] Artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2014/41 bepaalt het volgende: „De uitvoerende autoriteit draagt het bij de tenuitvoerlegging van het EOB verkregen bewijsmateriaal of het bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde instanties van de uitvoerende staat, zonder onnodige vertraging over aan de uitvaardigende staat."

datzelfde artikel wordt dit bewijsmateriaal omschreven als „voorwerpen, documenten of gegevens”.[17] Tevens moet worden opgemerkt dat de verschillende onderzoeksmaatregelen als bedoeld in artikel 10, lid 2, en de artikelen 24 tot en met 31 van richtlijn 2014/41[18] zonder uitzondering zijn gericht op het verzamelen van materiaal ten bewijze van, bijvoorbeeld, het bestaan van een feit of een handeling, de omstandigheden waarin een feit of een handeling heeft plaatsgevonden en de identiteit of de staat van de auteur van de handeling.

29. In het licht van het voorgaande schaar ik mij achter de opmerking van de Franse en de Nederlandse regering dat overweging 34 van richtlijn 2014/41 aangeeft dat „voorwerpen, financiële activa daaronder begrepen, tijdens een strafprocedure het voorwerp kunnen uitmaken van verschillende voorlopige maatregelen, die kunnen strekken tot het verzamelen van bewijsmateriaal, maar ook tot confiscatie”, maar dat alleen maatregelen die de eerste van die doelstellingen beogen, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.[19]

30. Een ander doorslaggevend element is te vinden in artikel 22, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2014/41, waaruit volgt dat een EOB kan worden uitgevaardigd met het oog op de tijdelijke overbrenging van een persoon in hechtenis in de uitvaardigende dan wel uitvoerende staat, maar dan uitsluitend „ter uitvoering van een onderzoeksmaatregel voor het verzamelen van bewijs, waarvoor de aanwezigheid” van die persoon is vereist op het grondgebied van de staat waarnaar om zijn overbrenging is verzocht. In dit verband preciseert overweging 25 van deze richtlijn dat „[i]ndien de betrokkene echter naar een andere lidstaat wordt overgebracht om er te worden vervolgd en ook te worden berecht, […] er een Europees aanhoudingsbevel (EAB) [dient] te worden uitgevaardigd overeenkomstig kaderbesluit 2002/584/JBZ 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)]”. Zo heeft het Hof in zijn arrest Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten)[20] benadrukt dat het Europees onderzoeksbevel in een strafprocedure een ander doel dient dan het Europees aanhoudingsbevel, in die zin dat laatstgenoemd instrument overeenkomstig artikel 1, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 gericht is op de aanhouding en de overlevering van een gezochte persoon met het oog op strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel, terwijl eerstgenoemd instrument volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/41 dient om een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal.

31. Bovendien heeft het Hof meermaals geoordeeld dat richtlijn 2014/41 tot doel heeft om het bestaande gefragmenteerde en ingewikkelde kader voor de bewijsgaring in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie te vervangen en om, via een vereenvoudigde en efficiëntere regeling met één instrument genaamd „Europees onderzoeksbevel”, de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daardoor bij te dragen tot de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die tussen de lidstaten moet bestaan.[21] In dezelfde geest wil ik hieraan toevoegen dat in het programma van Stockholm, dat door de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 is vastgesteld en waarnaar overweging 6 van richtlijn 2014/41 verwijst, wordt aangegeven dat het beoogde „nieuwe model” op het gebied van bewijsverkrijging, dat later

17 Zie ook artikel 15, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/41.

18 Zie de voetnoten 10 en 11 van deze conclusie.

19 Het Hof heeft geoordeeld dat „[z]oals in overweging 34 van richtlijn 2014/41 wordt beklemtoond, […] de richtlijn betrekking [heeft] op voorlopige maatregelen die uitsluitend met het oog op bewijsverkrijging worden genomen” [arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 71)].

20 Arrest van 8 december 2020 (C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 72).

21 Arrest van 30 april 2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

het EOB zou worden, met name aandacht moest besteden aan „de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp", „[…] breder [zou] kunnen worden opgezet" en „[…] zo veel mogelijk soorten bewijsmiddelen [zou] moeten bestrijken, rekening houdend met de betrokken maatregelen". [22]

32. Tot slot volgt uit artikel 34, lid 1, van richtlijn 2014/41 dat deze alleen de „overeenkomstige bepalingen" vervangt van de drie in deze bepaling genoemde verdragen, waaronder de overeenkomst van 29 mei 2000. Het betreft dus enkel de in deze verdragen opgenomen bepalingen die van toepassing zijn op dezelfde aangelegenheden als die welke door deze richtlijn worden geregeld, waaruit volgt dat zij – zoals de Nederlandse regering aanvoert – niet van toepassing is op alle mogelijke verzoeken om wederzijdse rechtshulp. De overige bepalingen van genoemde verdragen blijven dan ook onverminderd van toepassing tussen de lidstaten.

### *Kan in het kader van een EOB worden verzocht om maatregelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn?*

33. Wat het eerste deel van het EOB in kwestie betreft, deel ik de mening van AK, de Nederlandse regering en de Commissie dat er door middel van een dergelijk bevel niet kan worden verzocht om kennisgeving van een tenlastelegging. Deze maatregel heeft duidelijk niet tot doel om bewijsmateriaal te verzamelen of om, in de woorden van de Nederlandse regering, een voorwerp, een document of gegevens te verkrijgen voor gebruik in een strafprocedure. Het betreft een procedurele formaliteit die plaatsvindt na afronding van de onderzoeksprocedure en waarmee een verdachte officieel in kennis wordt gesteld van zijn inbeschuldigingstelling, de feiten die hem ten laste worden gelegd en zijn verwijzing naar een vonnisgerecht.

34. De kennisgeving van een tenlastelegging in een andere lidstaat wordt dus niet geregeld door richtlijn 2014/41, maar wel door een ander instrument van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, namelijk de overeenkomst van 29 mei 2000 [23] en meer in het bijzonder artikel 5 daarvan. Zoals de Franse regering opmerkt, blijkt uit het toelichtend rapport bij deze overeenkomst [24] dat de term „gerechtelijke stukken", die in genoemde overeenkomst niet is gedefinieerd, „ruim" dient te worden geïnterpreteerd, zodat er bijvoorbeeld „dagvaardingen en rechterlijke beslissingen" onder vallen. Bij gebreke van een met artikel 5 van de overeenkomst van 29 mei 2000 overeenkomstige bepaling in richtlijn 2014/41 inzake de betekening en de kennisgeving van gerechtelijke stukken, blijft eerstgenoemd artikel overeenkomstig artikel 34, lid 1, van deze richtlijn volledig van toepassing.

35. Het is juist dat kan worden aanvaard, zoals AK en de Franse regering betogen, dat de betekening en kennisgeving van een gerechtelijk stuk door middel van een EOB kunnen worden verricht indien die betekening en kennisgeving deel uitmaken van de procedurele uitvoering van de onderzoeksmaatregel die gericht is op de met dat EOB beoogde bewijsverkrijging, alsook noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die onderzoeksmaatregel. Een dergelijke oplossing komt tegemoet aan de bepleite noodzaak van flexibiliteit van het stelsel van wederzijdse rechtshulp en

[22] Europese Raad, Het programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PB 2010, C 115, blz. 1), punt 3.1.1.

[23] Dit blijkt tevens uit een gezamenlijke nota van het Europees Agentschap voor de versterking van de justitiële samenwerking (Eurojust) en het Europees justitieel netwerk over de praktische toepassing van het Europees onderzoeksbevel van juni 2019 (blz. 6), aangehaald door AK en beschikbaar op het volgende adres: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/Reports/2019-06-Joint_Note_EJ-EJN_practical_application_EIO_NL.pdf.

[24] Toelichtend rapport bij de overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB 2000, C 379, blz. 7).

voorkomt dat de bevoegde autoriteiten twee afzonderlijke verzoeken moeten indienen, het ene op grond van richtlijn 2014/41 en het andere op grond van artikel 5 van de overeenkomst van 29 mei 2000, wat zou indruisen tegen de met de richtlijn nagestreefde doelstelling van doeltreffendheid. Zo heeft het Europees justitieel netwerk in zijn op 7 december 2018 gepubliceerde conclusies over het EOB opgemerkt dat het „algemeen aanvaard is" dat de werkingssfeer van richtlijn 2014/41 zich niet uitstrekt tot, onder meer, „de betekening en kennisgeving van gerechtelijke stukken (tenzij dit deel uitmaakt van de onderzoeksmaatregel waarvoor het EOB is uitgevaardigd)".[25] Evenzo volgt uit een in november 2020 gepubliceerd verslag van Eurojust over het EOB dat er een afzonderlijke rogatoire commissie dient te worden ingesteld voor de betekening en kennisgeving van een gerechtelijk stuk, tenzij „de afgifte van dat document dienstig is voor de onderzoeksmaatregel waarvoor het EOB is uitgevaardigd".[26] Nog steeds in dit verband wordt in de – in voetnoot 23 van deze conclusie aangehaalde – gezamenlijke nota van Eurojust en het Europees justitieel netwerk aangegeven dat „[m]en […] het erover eens [is] dat [richtlijn 2014/41] niet van toepassing is op […] [de] betekening en kennisgeving en verzending van procedurestukken, tenzij de afgifte van een document ten dienste staat van de onderzoeksmaatregel die het voorwerp is van het EOB". Volgens dit agentschap en dit netwerk moet „in dat geval voor de opname ervan in het EOB een flexibele benadering worden gehanteerd in overeenstemming met artikel 9, lid 2, van [richtlijn 2014/41]".[27]

36. Ik ben het echter eens met AK dat de in punt 35 van deze conclusie beschreven situatie moet worden beschouwd als een uitzondering op het beginsel dat de betekening van gerechtelijke stukken niet binnen het toepassingsgebied van het EOB valt. Deze uitzondering moet bijgevolg strikt worden uitgelegd, zodat de verschillende instrumenten voor Europese wederzijdse rechtshulp in strafzaken naast elkaar kunnen bestaan, zonder dat het ene instrument het toepassingsgebied van het andere doorkruist en afbreuk doet aan de daarin opgenomen bijzondere procedures, waarborgen en voorwaarden. Als voorbeeld van een dergelijke uitzonderingssituatie kan het geval worden aangehaald waarin voor de uitvoering van een onderzoekshandeling, zoals een huiszoeking bij de betrokkene, een rechterlijke beslissing tot goedkeuring ervan is vereist die vooraf aan die betrokkene moet worden betekend.

37. Mijns inziens kan er evenwel – zoals AK betoogt – geen sprake zijn van een dergelijke uitzonderingssituatie wanneer het gaat om de kennisgeving van een tenlastelegging. Deze proceshandeling in strafzaken, die plaatsvindt na afronding van de onderzoeksprocedure[28], heeft tot doel om de aan de betrokkene ten laste gelegde feiten en de juridische kwalificatie ervan nader te omschrijven, alsmede vast te stellen dat er reeds voldoende bewijsmateriaal voorhanden is om die betrokkene in staat van beschuldiging te stellen en naar een vonnisgerecht te verwijzen.[29] Zoals AK en de Nederlandse regering terecht benadrukken, is een tenlastelegging in de regel een zelfstandige strafvervolgingshandeling met mogelijk ernstige gevolgen voor de betrokkene. Ik zie niet in hoe de kennisgeving van een dergelijk gerechtelijk stuk aan laatstgenoemde dienstig dan

[25] Zie bladzijde 2 van dit document, beschikbaar op het volgende adres: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3096/83/0.

[26] Zie bladzijde 20 van dit document, beschikbaar op het volgende adres: https://www.eurojust.europa.eu/publication/report-eurojust-casework-european-investigation-order.

[27] Zie bladzijde 6 van dat document.

[28] Dienaangaande merkt de Franse regering op dat „een kennisgeving van tenlastelegging […] normaliter het einde markeert van het door de onderzoeksautoriteiten – en mogelijkerwijs door de onderzoeksrechter – gevoerde onderzoek".

[29] In het onderhavige geval bevat de tenlastelegging van 30 september 2009 drie delen: een eerste deel waarin de aan AK ten laste gelegde feiten worden uiteengezet, een tweede deel met de juridische kwalificatie van die feiten, een beschrijving van het tegen AK verzamelde bewijsmateriaal en een motivering op grond waarvan tegen laatstgenoemde een bevel tot betaling van een borgsom en tot plaatsing in voorlopige hechtenis moet worden uitgevaardigd, en een derde deel met het dispositief van deze handeling, waarin AK in staat van beschuldiging wordt gesteld en haar plaatsing in voorlopige hechtenis wordt bevolen, alsmede haar betaling van een borgsom van 30 000 EUR wordt opgelegd.

wel noodzakelijk kan zijn voor een onderzoeksmaatregel met het oog op bewijsverkrijging. Terugkomend op de situatie waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, komt het mij voor dat, zoals AK aanvoert, een verhoor van de beschuldigde met het oog op bewijsvergaring, ongeacht of die bewijsvergaring daadwerkelijk werd beoogd met het in het hoofdgeding [30] ingediende verzoek om verhoor, volledig losstaat van de kennisgeving van een tenlastelegging.

38. Het feit dat een tenlastelegging tevens een bevel tot betaling van een borgsom omvat, doet mijns inziens niet af aan de conclusie dat er in het kader van een EOB niet kan worden verzocht om kennisgeving van een dergelijke tenlastelegging. Het is hoe dan ook duidelijk dat een dergelijk bevel, dat overigens louter accessoir van aard is, geen onderzoeksmaatregel met het oog op bewijsverkrijging vormt in de zin van richtlijn 2014/41. [31]

39. Aan deze conclusie kan evenmin worden afgedaan door het feit dat een tenlastelegging, zoals die in het hoofdgeding, een bevel tot plaatsing in voorlopige hechtenis omvat. Buiten het in de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2014/41 bedoelde bijzondere geval waarin personen die reeds in hechtenis zijn tijdelijk worden overgebracht ter uitvoering van een onderzoeksmaatregel, kan een EOB immers niet vergezeld gaan van een bevel tot plaatsing in hechtenis dan wel tot voortgezette hechtenis van een persoon. [32] Deze tijdelijke overbrenging heeft niets van doen met een situatie als die in het hoofdgeding, waarin de voorlopige hechtenis van de betrokken persoon geenszins de vergaring van bewijsmateriaal dient, maar uitsluitend wordt gevraagd teneinde ervoor te zorgen dat deze persoon, na in beschuldiging te zijn gesteld, voor de bevoegde vonnisrechter van de uitvaardigende staat kan verschijnen.

40. Wat het tweede deel van het EOB in kwestie betreft, namelijk het verzoek om de verdachte te horen zodat zij alle relevante opmerkingen kan maken over de vermelde feiten in de aan haar betekende tenlastelegging, heb ik er reeds op gewezen dat artikel 10, lid 2, onder c), en artikel 24, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2014/41 uitdrukkelijk bepalen dat het verhoren van een verdachte of een beschuldigde persoon tot de onderzoeksmaatregelen behoort waarvoor een dergelijk bevel kan worden uitgevaardigd.

41. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kan een dergelijk verzoek om verhoor echter alleen binnen het toepassingsgebied van een EOB vallen indien dat verhoor daadwerkelijk tot doel had om bewijsmateriaal te verkrijgen. Dit zou niet het geval zijn indien het verzoek om verhoor in werkelijkheid alleen tot doel had om de verdachte in de gelegenheid te stellen haar rechten van verdediging uit te oefenen door haar opmerkingen kenbaar te maken over de tegen haar ingeleide vervolgingsprocedure. In dit verband stel ik vast dat AK en de Franse regering het oneens zijn over het doel van het verhoor waarom in het in EOB in kwestie was verzocht. Terwijl de Franse regering van mening is dat uit genoemd EOB onbetwistbaar blijkt dat dit verzoek tot doel had om bewijsmateriaal te verkrijgen, houdt AK vol dat het verhoor enkel tot doel had om haar rechten van verdediging te waarborgen met betrekking tot de haar ten laste gelegde feiten. [33]

[30] Zie punt 41 van deze conclusie.

[31] In casu blijkt uit de tenlastelegging van 30 september 2009 dat de betaling van een borgsom dient ter dekking van „de toekomstige financiële verplichtingen waarmee [AK] zou kunnen worden geconfronteerd”, mocht zij niet alleen strafrechtelijk, maar ook civielrechtelijk aansprakelijk worden gehouden.

[32] Zie in die zin arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 73).

[33] AK merkt dienaangaande op dat het recht van de beschuldigde persoon om in aanwezigheid van zijn advocaat opmerkingen te maken over de hem ten laste gelegde feiten, in het Spaanse wetboek van strafvordering is neergelegd als onderdeel van de procedure voor kennisgeving van de tenlastelegging.

42. Het is aan de verwijzende rechter om het precieze doel van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek om verhoor vast te stellen. Indien deze rechter tot de bevinding zou komen dat dit verzoek niet tot doel had om bewijsmateriaal te verkrijgen, dan moet daaruit worden geconcludeerd dat zowel genoemd verzoek als het verzoek om kennisgeving van de tenlastelegging buiten het toepassingsgebied van het EOB valt. Mocht de verwijzende rechter daarentegen vaststellen dat het verzoek om verhoor daadwerkelijk tot doel had om bewijsmateriaal te verkrijgen, dan kan hij dit deel van het EOB mijns inziens valideren, mits uiteraard is voldaan aan de in richtlijn 2014/41 gestelde voorwaarden ter zake van de inhoud en vorm van een dergelijk bevel, alsook aan de overige daarin neergelegde vormvoorschriften.[34] Naar mijn aanvoelen zou een algehele weigering tot uitvoering van het EOB op grond dat daarin geen verzoek om kennisgeving van een tenlastelegging mag worden opgenomen, buitensporig zijn en indruisen tegen de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling van doeltreffendheid.

## Conclusie

43. Gelet op een en ander geeft ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Cour de cassation te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 1 en 3 van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken

moeten aldus worden uitgelegd dat

de rechterlijke autoriteit van een lidstaat geen Europees onderzoeksbevel mag uitvaardigen of erkennen dat ertoe strekt om, ten eerste, de betrokken persoon in kennis te stellen van een jegens hem uitgevaardigde tenlastelegging, die tevens een bevel tot hechtenis en een bevel tot het betalen van een borgsom omvat, en, ten tweede, die persoon te horen zodat hij, in aanwezigheid van zijn advocaat, alle relevante opmerkingen kan maken over de in die tenlastelegging vermelde feiten, indien dit verhoor niet daadwerkelijk tot doel heeft om bewijsmateriaal te verkrijgen, waarbij het aan de nationale rechter staat om dit te verifiëren."

[34] Zie met name de artikelen 5-7 en 9 van richtlijn 2014/41.