

# Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-202/24 - 1

Zaak C-202/24 [Alchaster]<sup>i</sup>

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

14 maart 2024

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 maart 2024

Verzoekende partij:

Minister for Justice and Equality

Verwerende partij:

MA

---

SUPREME COURT (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)

[OMISSIS]

**INZAKE ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG BETREFFENDE  
DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE EN  
INZAKE EEN VERWIJZING  
NAAR HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE**

[OMISSIS]

MINISTER FOR JUSTICE (minister van Justitie, Ierland)

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

**VERZOEKER**

**EN**

**MA**

**VERWEERDER**

**BESLISSING VAN 7 MAART 2024  
TOT INDIENING VAN EEN PREJUDICIËEL VERZOEK  
BIJ HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
KRACHTENS ARTIKEL 267 [VWEU]**

Gelet op het ter terechtzitting van 3 oktober 2023 voor de Supreme Court behandelde verzoek van verweerder [OMISSIS] inzake het verkrijgen van toestemming voor het instellen van beroep tegen het vonnis van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) [OMISSIS] van 24 oktober 2022 en tegen de beslissingen van [diezelfde dag] [OMISSIS] en van 7 november 2022 dat verweerder moet worden overgeleverd aan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en dat geen toestemming wordt verleend [OMISSIS] voor het instellen van beroep bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), en inzake het verkrijgen van een beslissing tot vernietiging van dat vonnis en die beslissingen

gezien de beslissing van de Supreme Court van 17 januari 2023 tot verlening van toestemming voor het instellen van beroep in deze zaak, voornoemd beroepsschrift, genoemd vonnis en genoemde beslissingen van de High Court, de daarin genoemde documenten en de namens de respectieve partijen ingediende schriftelijke stukken, en gehoord [OMISSIS] [de wettelijke vertegenwoordigers van partijen]

[OMISSIS]

ervan overtuigd dat een vraag van uitlegging van het Unierecht is gerezen die moet worden beantwoord om de onderhavige procedure te kunnen beslechten en die moet worden verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie” en „Hof”)

[OMISSIS]

en omdat het de Supreme Court voorkomt dat de beoordeling van de geschilpunten tussen de partijen in dit beroep vragen oproept betreffende de juiste uitlegging van bepaalde Unierechtelijke bepalingen, te weten de uitlegging van het kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: „kaderbesluit”) en artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

**BESLIST DE SUPREME COURT** krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie **TOT VERWIJZING** naar het Hof van Justitie van de volgende, in deze verwijzingsbeslissing toegelichte vraag:

Wanneer overeenkomstig de handels- en samenwerkingsovereenkomst van 30 december 2020 (waarin de bepalingen van het kaderbesluit van 13 juni 2002 met betrekking tot de overlevering van personen op grond van Europese aanhoudingsbevelen zijn opgenomen) om overlevering wordt verzocht met het oog op vervolging ter zake van terroristische misdrijven, en de betrokkene zich tegen daartegen verzet met het betoog dat die overlevering een schending zou vormen van artikel 7 EVRM en artikel 49, lid 2\*, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien het gedeelte van de straf dat moet worden uitgezeten en de regeling inzake voorwaardelijke vrijlating zijn gewijzigd bij een wetgevingsmaatregel die is vastgesteld na de datum waarop het strafbare feit waarvoor om zijn overlevering wordt verzocht, zou zijn begaan, en de volgende overwegingen gelden:

- (i) De verzoekende staat (in casu het Verenigd Koninkrijk) is partij bij het EVRM en geeft daaraan in zijn nationale recht uitvoering krachtens de Human Rights Act 1998 (wet van 1998 waarbij het EVRM in het nationale recht van het Verenigd Koninkrijk is geïncorporeerd);
- (ii) De toepassing van de betrokken maatregelen op gevangenen die reeds een door een rechterlijke instantie opgelegde straf uitzitten, is door de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk (met inbegrip van de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „Britse Supreme Court”) verenigbaar met het EVRM verklaard;
- (iii) Het staat eenieder, ook de betrokkene na diens overlevering, vrij om een klacht in te dienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”);
- (iv) Er is geen reden om aan te nemen dat de verzoekende staat een beslissing van het EHRM niet ten uitvoer zou leggen;
- (v) Voor de Supreme Court staat dan ook genoegzaam vast dat niet aannemelijk is gemaakt dat overlevering een reëel risico van schending van artikel 7 EVRM of van de grondwet inhoudt;
- (vi) Er wordt niet gesteld dat artikel 19 van het Handvest in de weg staat aan overlevering;

\* NvdV: de verwijzende rechter bedoelde waarschijnlijk te verwijzen naar artikel 49, lid 1, tweede volzin, van het Handvest.

(vii) Artikel 49 van het Handvest is niet van toepassing op de berechting of de strafoplegging;

(viii) Er is niet aangevoerd dat er redenen zijn om aan te nemen dat de toepassing van artikel 7 EVRM aanzienlijk verschilt van die van artikel 49 van het Handvest;

Heeft een rechterlijke instantie waarvan de beslissing niet vatbaar is voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU, gelet op artikel 52, lid 3, van het Handvest en de verplichting van vertrouwen tussen lidstaten die ingevolge de handels- en samenwerkingsovereenkomst verplicht zijn tot overlevering overeenkomstig de EAB-bepalingen, het recht om te oordelen dat de gezochte persoon niet heeft aangetoond dat er een reëel gevaar bestaat dat zijn overlevering een schending zou vormen van artikel 49, lid 2, van het Handvest, of moet deze rechter enige vorm van nader onderzoek verrichten, en zo ja, van welke aard en omvang dient dit onderzoek te zijn?

**EN BESLIST DE SUPREME COURT** dat de behandeling van het onderhavige beroep wordt geschorst totdat het Hof van Justitie zich over zijn prejudiciële vraag heeft uitgesproken of totdat ondertussen een nieuwe beslissing wordt gegeven.

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**DE SUPREME COURT**

[OMISSIS]

**INZAKE DE EUROPEAN ARREST WARRANT ACT 2003  
(ZOALS GEWIJZIGD) (wet van 2003 inzake het Europees  
aanhoudingsbevel)**

**EN IN DE ZAAK VAN MA**

**TUSSEN**

**MINISTER FOR JUSTICE**

**VERZOEKER**

**EN**

**MA**

**VERWEERDER**

## Verwijzing

- 1 De Supreme Court heeft bij arrest van 7 maart 2024 ([2024] IESC 9) besloten het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een vraag voor te leggen betreffende de uitlegging van het kaderbesluit en artikel 49 van het Handvest.
- 2 Deze verwijzing is gedaan in het kader van het verzoek om overlevering van MA, de verzoekende partij in het hoger beroep bij de verwijzende rechter (hierna: „verzoeker”) aan het Verenigd Koninkrijk op grond van een aanhoudingsbevel dat is uitgevaardigd op grond van de handels- en samenwerkingsovereenkomst van 30 december 2020 tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (hierna: „handels- en samenwerkingsovereenkomst”).
- 3 De handels- en samenwerkingsovereenkomst regelt de betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Gemeenschap, waarbij het met het oog op het onderhavige beroep met name van belang is dat zij voorziet in de voortzetting van het destijds geldende stelsel van het Europees aanhoudingsbevel. Titel VII van deel drie van de handels- en samenwerkingsovereenkomst is van toepassing op aanhoudingsbevelen die zijn uitgevaardigd overeenkomstig section 98 van de Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Act 2019 [wet van 2019 betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (vervolgbepalingen)]. Titel VII voorziet erin dat overleveringsregelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie met betrekking tot de overlevering van personen na het einde van de overgangperiode op 31 december 2020 van toepassing blijven. Deze bepalingen zijn identiek aan de overleveringsregelingen waarin het kaderbesluit voorziet.
- 4 Titel VII van deel drie van de handels- en samenwerkingsovereenkomst is in Ierland omgezet in nationaal recht bij S.I. No. 720/2020 - European Arrest Warrant (Application to Third Countries) (United Kingdom) Order 2020 [besluit nr. 720 van 2020 - Europees aanhoudingsbevel (toepassing op derde landen) (Verenigd Koninkrijk)], op grond van section 2, lid 2, van de European Arrest Warrant (Application to Third Countries and Amendment) and Extradition (Amendment) Act 2012 [wet van 2012 inzake het Europees aanhoudingsbevel (toepassing op derde landen en wijziging) en uitlevering (wijziging)], waarbij het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is aangewezen als derde land waarop de wet van 2003 van toepassing is.
- 5 De bepalingen van het kaderbesluit voorzien in de mogelijkheid dat de minister van Buitenlandse Zaken en Handel het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel van toepassing verklaart op niet-EU-landen door een niet-lidstaat aan te wijzen. Na het arrest van het Hof van Justitie is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bij S.I. No. 150/2021 (besluit nr. 150 van 2021) voor

de uitvoering van de regeling van het Europees aanhoudingsbevel aangewezen als een uitvaardigende staat en een lidstaat.

- 6 Dat betekent dat het Verenigd Koninkrijk bij de toepassing van de nationale wetgeving en het kaderbesluit met het oog op de uitvoering van de EAB-regeling moet worden behandeld als ware het een lidstaat, zodat een verzoek om overlevering op grond van een aanhoudingsbevel uit dit rechtsgebied moet worden behandeld overeenkomstig de wet van 2003 en het kaderbesluit.
- 7 Het is de bedoeling om verzoeker terroristische misdrijven ten laste te leggen. Indien hij schuldig wordt bevonden en tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld, zal zijn recht op voorwaardelijke vrijlating worden bepaald door Britse wetgeving die is vastgesteld in 2021, nadat de betrokken misdrijven zouden zijn gepleegd.
- 8 De District Judge of the Magistrates' Courts of Northern Ireland (districtsrechter in eerste aanleg voor burgerlijke en strafzaken, Noord-Ierland) heeft op 26 november 2021 vier aanhoudingsbevelen uitgevaardigd, in verband met vier strafbare feiten: het strafbare feit van lidmaatschap van een verboden organisatie, het strafbare feit van leiding geven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden, het strafbare feit van samenzwering om leiding te geven aan de activiteiten van een organisatie die zich bezighoudt met het plegen van terroristische daden, en het strafbare feit van het zich voorbereiden op het plegen van terroristische daden. In het Britse Europees aanhoudingsbevel is de maximale duur van de vrijheidsstraf vermeld die voor de strafbare feiten kan worden opgelegd. Voor eerstgenoemd strafbaar feit kan bij veroordeling na inbeschuldigingstelling een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar worden opgelegd, en voor de overige drie strafbare feiten kan bij veroordeling na inbeschuldigingstelling een levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. De strafbare feiten zouden zijn gepleegd tussen 18 juli 2020 en 20 juli 2020.
- 9 De wettelijke regeling voor voorwaardelijke vrijlating is gewijzigd bij de Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020 [wet van 2020 betreffende veroordeelde terroristen (vervroegde invrijheidstelling)] en artikel 20A van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 [strafrechtbesluit van 2008 (Noord-Ierland)], zoals ingevoegd bij section 30 van de Counter Terrorism and Sentencing Act 2021 (wet van 2021 inzake de bestrijding van en strafoplegging voor terrorisme). Deze wijzigingen zijn op 30 april 2021 voor Noord-Ierland van kracht geworden. Door deze wijzigingen heeft een voor bepaalde terroristische strafbare feiten veroordeeld persoon niet langer automatisch recht op voorwaardelijke vrijlating halverwege zijn straf, maar moet hij ten minste twee derde van zijn straf uitzitten voordat voorwaardelijke vrijlating kan worden toegestaan. Bovendien is nu, anders dan onder de vroegere regeling, de toestemming van de Parole Commissioners (Noord-Ierse raad voor voorwaardelijke invrijheidstelling) vereist alvorens tot voorwaardelijke vrijlating kan worden overgegaan.

- 10 Verzoeker betoogt dat overlevering onverenigbaar is met zijn rechten uit hoofde van artikel 7 EVRM. Artikel 7 luidt als volgt:

*„1. Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.*

*2. Dit artikel staat niet in de weg aan de berechting en bestraffing van iemand, die schuldig is aan een handelen of nalaten, dat ten tijde van het handelen of nalaten, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de beschaafde volken worden erkend.”*

- 11 Het EHRM heeft de stelling verworpen dat het met terugwerkende kracht wijzigen van stelsels van kwijtschelding of vervroegde vrijlating een schending van artikel 7 vormt, aangezien dergelijke maatregelen geen deel uitmaken van de „straf” in de zin van dat artikel. De arresten in de zaken *Hogben tegen Verenigd Koninkrijk* (verzoekschrift nr. 11653/85) en *Uttley tegen Verenigd Koninkrijk* (verzoekschrift nr. 36946/03) illustreren deze benadering. In geen van beide arresten is een schending van artikel 7 vastgesteld, ondanks de invoering van beperkingen op het recht op voorwaardelijke vrijlating, waardoor de tijd die verzoekers in bewaring moesten doorbrengen met terugwerkende kracht werd verlengd. De maatregelen werden veeleer aangemerkt als de uitvoering of tenuitvoerlegging van een straf, hetgeen niet als intrinsiek zwaar kan worden beschouwd, aangezien het karakter en het doel ervan nog steeds bestaat in het vergemakkelijken van vervroegde vrijlating. Ook in de zaak *Kafkaris tegen Cyprus* (verzoekschrift nr. 21906/04), [2009] 49 EHRR 35, kwam het EHRM tot deze slotsom.
- 12 Vervolgens heeft het EHRM een arrest gewezen dat volgens verzoeker een andere benadering illustreert. In het arrest *Del Río Prada tegen Spanje* (verzoekschrift nr. 42750/09), (2014) 65 EHRR 37, heeft het EHRM verklaard dat het onderscheid tussen een maatregel die een „straf” vormt en een maatregel die de „uitvoering” en „tenuitvoerlegging” van die straf betreft, niet altijd duidelijk hoeft te zijn (punt 85), en heeft het erkend dat maatregelen die tijdens de uitvoering van een straf worden vastgesteld, van invloed kunnen zijn op de omvang van die straf (punt 90). Volgens verzoeker blijkt aldus uit het arrest *Del Rio Prado* dat het EHRM een soepelere benadering hanteert van de toepassing van artikel 7 dan in zijn eerdere rechtspraak. Verzoeker betoogt dat de nieuwe regeling voor strafoplegging en voorwaardelijke vrijlating die thans in Noord-Ierland geldt, in de praktijk tot gevolg heeft dat een persoon langer in de gevangenis verblijft, zodat hij in wezen wordt blootgesteld aan een zwaardere straf dan die welke had kunnen worden opgelegd op het tijdstip waarop het betrokken strafbare feit zou zijn gepleegd. Voorts stelt hij dat de overdracht van taken met betrekking tot de gedeeltelijke bepaling van de termijn voor de voorwaardelijke vrijlating van de rechter in eerste aanleg naar de leden van de Parole Commissioners, neerkomt op

een fundamentele wijziging van de „hoedanigheid” of de „omvang” („scope”, de term die in het arrest Del Río Prada wordt gebruikt) van de straf.

- 13 In dit beroep wordt betwist of en zo ja, in hoeverre de beslissing in de zaak Del Río Prada een wijziging van de eerdere rechtspraak van het EHRM vormt. Verweerder stelt dat deze rechtspraak in haar beginselen niet is gewijzigd. Hij beroept zich met name op het arrest Abedin tegen Verenigd Koninkrijk (verzoekschrift nr. 54026/16), (2021) 72 EHRR SE6.
- 14 In de zaak De Kroon tegen Morgan e.a. werd de in de onderhavige prejudiciële verwijzing aan de orde zijnde Britse wettelijke regeling betwist door vier personen, die allen ten tijde van de wetwijzigingen reeds waren veroordeeld. Zij voerden aan dat zij door de toepassing van de nieuwe wettelijke regeling een zwaardere straf zouden ondergaan, en dat zij een gewettigd vertrouwen hadden om te worden behandeld volgens de regeling die van toepassing was op het tijdstip waarop het strafbare feit werd gepleegd of de straf werd opgelegd.
- 15 De Court of Appeal of Northern Ireland (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken in Noord-Ierland) heeft geoordeeld dat, gelet op het feit dat verzoekers reeds onder de oude regeling waren veroordeeld toen de wijzigingen werden doorgevoerd, de toepassing van de nieuwe wet een met terugwerkende kracht opgelegde straf vormde die neerkwam op een wijziging of herdefiniëring van de door de rechter in eerste aanleg opgelegde straf en die derhalve afstuitte op artikel 7 EVRM: [2021] NICA 67. Deze rechter wees een verklaring van onverenigbaarheid toe, maar wilde in het licht van de rol van het EVRM bij de uitvoering en de werking van wetgeving in Noord-Ierland geen beslissing geven dat de wijzigingswetgeving ongeldig of niet uitvoerbaar is.
- 16 De Britse Supreme Court verleende toestemming om beroep in te stellen tegen de beslissing van de Court of Appeal of Northern Ireland en heeft bij arrest van 19 april 2023 het beroep van de minister van Justitie toegewezen en de verklaring van onverenigbaarheid vernietigd. Deze rechter kwam tot de conclusie dat de retroactieve toepassing van section 30 van de Counter Terrorism and Sentencing Act 2021 niet onverenigbaar is met de artikelen 5 en 7 EVRM: (Morgan e.a. tegen Ministry of Justice (Noord-Ierland) [2023] UKSC 14; 2023 2 WLR 905.
- 17 Volgens de Britse Supreme Court [OMISSIS] was de straf niet met terugwerkende kracht verzwaaard en betrof de wijziging „de wijze waarop de rechtmatig aan verweerders opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer moeten worden gelegd” (punt 116). Bijgevolg vielen de wetwijzigingen niet onder het begrip „wet” van artikel 7 (punt 117) en waren zij niet in strijd met de vereisten van artikel 5, ook niet met het vereiste van voorzienbaarheid (punten 128 en 129).
- 18 Samenvattend verklaarde de Britse Supreme Court in punt 114:

*„De aard van de maatregelen bestond erin de wijze van tenuitvoerlegging van de definitief vastgestelde vrijheidsstraffen te wijzigen door de mogelijkheden tot voorwaardelijke invrijheidstelling voor terroristische*

*gevangenen te beperken. De aard en het doel van de bij section 30 van de wet van 2021 en artikel 20A van het besluit van 2008 ingevoerde wijzigingen bestonden niet in het verlengen van de definitief vastgestelde vrijheidsstraffen die aan verweerders waren opgelegd. De duur van deze straffen is in geen enkel opzicht verlengd.”*

- 19 [OMISSIS] [De rechter die het arrest van de Britse Supreme Court heeft opgesteld], wijst op de verklaring van het EHRM in het arrest Del Rio Prada dat de zwaarte van de beslissing op zich niet doorslaggevend is, en merkt op dat de maatregel niet als intrinsiek zwaar kan worden beschouwd, aangezien de aard en het doel ervan bestaan in het toestaan van vervroegde vrijlating. Voorts heeft deze rechter opgemerkt dat een wijziging van de uitvoering of de tenuitvoerlegging van de straf niet onder artikel 7 valt, maar dat het de verdragsluitende staten veeleer vrijstaat om met betrekking tot dergelijke wijzigingen hun eigen strafrechtelijke beleid te bepalen. Het beroep van de minister werd derhalve toegewezen.
- 20 Het is duidelijk dat de rechter in Noord-Ierland betrokken is bij de vaststelling van het deel van de straf dat vóór de voorwaardelijke vrijlating moet worden ondergaan. In de Morgan-zaken moesten bijgevolg de feitelijke aanhoudingsbevelen bij een administratieve beslissing worden gewijzigd. Dit element van de nieuwe procedure werd door de Court of Appeal of Northern Ireland als een „ontwrichting” van de opgelegde straf beschouwd, zodat een schending van het EVRM werd vastgesteld.
- 21 De Britse Supreme Court heeft verklaard dat hieruit niet volgt dat de taak die wordt uitgehold, de vaststelling van de straf betreft. In het onderhavige beroep is het argument zwakker dan in de zaak Morgan, aangezien verzoeker niet schuldig is bevonden of is veroordeeld en de huidige, nieuwe regeling inzake voorwaardelijke vrijlating op hem van toepassing zal zijn. Er wordt niet met terugwerkende kracht ingegrepen in een rechterlijke beslissing.

#### **Juiste benadering van een verzoek om overlevering op grond van het kaderbesluit**

- 22 Een rechter die een verzoek om overlevering uit hoofde van het kaderbesluit behandelt, neemt als uitgangspunt dat de aangezochte staat de verplichting en de verantwoordelijkheid tot overlevering heeft, met als enige voorbehoud dat een verweerder zich tegen de overlevering kan verzetten op grond dat die overlevering waarschijnlijk zal leiden tot een schending van zijn rechten uit hoofde van het EVRM.
- 23 De verzoekende staat is verdragsluitende partij bij het EVRM, heeft het EVRM opgenomen in zijn nationale recht, de verenigbaarheid van de regeling is onderzocht en bevestigd door de rechterlijke instanties van die staat en er bestaat een individueel petitierecht bij het EHRM. Tijdens de behandeling van de zaak is niet wezenlijk in twijfel getrokken dat verzoeker, in het geval dat hij naar Noord-Ierland worden teruggezonden, over het rechtsmiddel beschikt van het indienen

van een individueel verzoekschrift bij het EHRM met betrekking tot de juiste uitlegging van het EVRM en de vraag of de thans in Noord-Ierland geldende regeling inzake strafoplegging en voorwaardelijke invrijheidstelling kan neerkomen op een met terugwerkende kracht opgelegde straf.

- 24 Gelet op de verplichting die voortvloeit uit het Ierse nationale recht, de European Arrest Warrant Act 2003 (zoals gewijzigd), en het kaderbesluit, zoals uitgelegd in de arresten van de Supreme Court en het Hof van Justitie, wordt het argument van verzoeker dat zijn overlevering aan Noord-Ierland een schending zou vormen van zijn rechten uit hoofde van het EVRM, noch door de feiten, noch door de namens hem aangevoerde argumenten gestaafd. Niet alleen is er geen systeemfout vastgesteld die aannemelijk zou maken dat na gelasting van overlevering de rechten uit hoofde van het EVRM waarschijnlijk op flagrante wijze zouden worden geschonden, maar ook schetsen recente rechtspraak van de rechterlijke instanties van Noord-Ierland en de hogere voorziening bij de Britse Supreme Court een rechtsorde waarin het EVRM krachtig en ondubbelzinnig is overgenomen en toegepast. De benadering die de Supreme Court moet volgen ten aanzien van het overleveringsverzoek staat niet toe dat terugzending wordt geweigerd op basis van een analyse dat het arrest Morgan van de Britse Supreme Court onjuist is. In casu wijst niets erop dat het recht van verzoeker om zich op het EVRM te beroepen niet ten volle zal worden geëerbiedigd en onderzocht. Bovendien beschikt verzoeker over het rechtsmiddel van het indienen van een verzoekschrift bij het EHRM, alwaar de wetswijzigingen aan een definitief en gezaghebbend onderzoek zullen worden onderworpen.
- 25 De Supreme Court heeft derhalve het argument verworpen waarmee werd aangevoerd dat overlevering op grond van section 37 moet worden geweigerd wegens een vermeende schending van de rechten uit hoofde van het EVRM. Dit middel van het beroep is afgewezen.

### **Handvestrechten**

- 26 In casu is echter ook sprake van een andere ingewikkeldheid. Bij de beoordeling of het overleveringsverzoek moet worden ingewilligd, houdt de Supreme Court zich duidelijk bezig met de toepassing van het Unierecht, waarop het Handvest van toepassing is. Dit roept een vraag op over de bepalingen van artikel 49 van het Handvest, die in dezelfde bewoordingen zijn geformuleerd als artikel 7 EVRM. Het gaat erom of, in het geval dat de aangezochte rechter tot de gemotiveerde conclusie komt dat noch de grondwet, noch het EVRM vereist dat overlevering wordt geweigerd, de redenering die tot deze conclusie leidt, volstaat om afdoende in te gaan op een argument betreffende de naleving van het Handvest. Moet de uitvoerende staat daarnaast onderzoeken of de nieuwe Noord-Ierse regeling inzake strafoplegging wegens terroristische misdrijven verenigbaar is met het Handvest?
- 27 Artikel 49 van het Handvest correspondeert met artikel 7 EVRM, zodat artikel 52, lid 3, van toepassing is. Bijgevolg rijzen twee vragen:

- (i) Heeft de gezochte persoon met bewijzen of argumenten aangetoond dat de omvang van de rechten die uit hoofde van het Handvest kunnen worden ingeroepen, verschilt van de rechten die in het EVRM zijn erkend en vastgesteld en zijn onderworpen aan de rechtspraak?
  - (ii) Heeft de gezochte persoon enig element in het Unierecht vastgesteld dat erop kan wijzen dat dit recht verschilt van de bescherming die thans wordt geboden door de rechtspraak van het EHRM?
- 28 Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat artikel 49 van het Handvest correspondeert met of gebaseerd is op artikel 7 EVRM. Dit blijkt duidelijk uit de arresten C-72/15 Rosneft (punten 164 en 165), C-42/17 M.A.S. en M.B. (punt 54), en C-634/18 Prokuratura Rejonowa w Słupsku (punt 47). Dit wordt opgemerkt in punt 52.111 en de aldaar in voetnoot 192 aangehaalde bronnen van Peers e.a., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2e druk, Hart Publishing, 2021.
- 29 Het Hof van Justitie heeft zich gebogen over de betekenis van artikel 47 en artikel 48, lid 2, voor de toepassing van artikel 4 bis van het kaderbesluit. Het onderscheid tussen de oplegging van een straf en de tenuitvoerlegging of uitvoering van een straf is in het Unierecht overgenomen en is een belangrijk element van de rechtspraak van het Hof over artikel 4 bis van het kaderbesluit: zie bijvoorbeeld het arrest Ardic (C-571/17 PPU), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het begrip „beslissing” voor de doelstellingen van artikel 4 bis, lid 1, van het kaderbesluit niet ziet op een beslissing inzake de tenuitvoerlegging of toepassing van een eerder uitgesproken vrijheidsstraf, behalve wanneer die beslissing ertoe strekt of tot gevolg heeft dat de aard of maat van die straf wordt gewijzigd en de autoriteit die deze beslissing heeft gegeven, op dat punt over een zekere mate van beoordelingsbevoegdheid beschikte. Zie ook de arresten Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, punten 78 tot en met 80, en Zdiaszek, C-271/17 PPU, EU:C:2017:629, punten 85, 90 en 96.
- 30 Dit is bevestigd in een recenter arrest van dit Hof in de gevoegde zaken C-514/21 en C-515/21, Minister for Justice and Equality (Opheffing van opschorting), dat de herroeping van de opschorting van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf betrof.
- 31 Het Hof van Justitie heeft zich echter nog niet uitgesproken over de vraag wat artikel 49 van het Handvest betekent voor een wijziging van de bepalingen inzake voorwaardelijke invrijheidstelling die van invloed zijn op de straf van veroordeelde personen of van personen die worden vervolgd wegens strafbare feiten die vóór een dergelijke wijziging zouden zijn gepleegd. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de toepassing van het Unierecht in het algemeen slechts op beperkte gebieden van het strafrecht van de lidstaten aan de orde is.
- 32 Indien MA ter berechting zou worden overgeleverd aan de rechterlijke instanties van Noord-Ierland, zouden bij de berechting geen Unierechtelijke kwesties aan de

orde komen. In een strafproces in dit rechtsgebied komt het Unierecht immers doorgaans niet aan de orde, aangezien een strafproces doorgaans niet over de toepassing of tenuitvoerlegging van Unierecht gaat – hoewel dit in specifieke zaken natuurlijk wel het geval kan zijn. Het Handvest geeft uitdrukkelijk aan dat het „geen nieuwe bevoegdheden of taken scheidt” voor de Unie, met andere woorden: het breidt haar bevoegdheid niet uit tot strafzaken. Hieruit volgt dus dat het Handvest, of rechten of aanspraken op rechten op grond van het Handvest, geen rol spelen in het nationale strafproces dat in dit beroep aan de orde is.

- 33 De vraag is veeleer of de aangezochte staat verplicht of bevoegd is om zelf te beoordelen of overlevering zou neerkomen op een schending van de uit het Handvest voortvloeiende verplichtingen van de aangezochte staat, wanneer wordt gesteld dat de strafbepalingen die in de verzoekende staat kunnen worden toegepast, onverenigbaar zijn met artikel 49, ook al vallen dergelijke bepalingen zelf niet onder de bepalingen van dat artikel.
- 34 Het belangrijkste beginsel en de algemene regel blijven dat de overlevering van een gezochte persoon op grond van het kaderbesluit de algemene regel is en voortvloeit uit de hierboven in herinnering gebrachte beginselen van wederzijdse samenwerking en vertrouwen.
- 35 In het algemeen is de EAB-regeling door het Hof van Justitie steeds uitgelegd in de zin dat eenieder die zich tegen zijn overlevering verzet, gegronde redenen moet aanvoeren om de aanname te rechtvaardigen dat hij een reëel risico loopt te worden geconfronteerd met een schending van rechten. De rechtspraak waarin het Hof van Justitie zich met Handvestrechten heeft beziggehouden, betrof grotendeels zaken waarin de gezochte personen hadden betoogd dat zij zouden worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest, en dit werd aangetoond – zie bijvoorbeeld gevoegde zaken C-354/20 PPU en C-412/20 PPU [Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit)]. Dit komt doordat artikel 19, lid 2, van het Handvest specifiek van toepassing is op beslissingen tot verwijdering, uitzetting en uitlevering, en zich tegen verwijdering verzet wanneer een ernstig risico bestaat dat de betrokkene aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen – hetgeen in casu niet aan de orde is.
- 36 In al deze zaken heeft het Hof benadrukt dat de bewijsdrempel hoog is en dat de gezochte persoon het bestaan van een reëel en ernstig risico moet aantonen, niet slechts van een hypothetisch risico en niet slechts van de loutere mogelijkheid van blootstelling aan een dergelijke schending.
- 37 Om uit te maken of overlevering van MA door de Supreme Court in strijd zou zijn met het Unierecht, dient deze rechter zich ervan te vergewissen dat overlevering in strijd is met de Handvestrechten van MA. In het strafproces zelf kan geen enkel Handvestrecht van MA worden geschonden. Het gaat derhalve om de vraag of bij de beslissing over overlevering andere Handvestrechten in het geding zijn dan die

van artikel 19, en zo ja, welke drempel de Supreme Court dient te hanteren om over dit argument te beslissen.

- 38 De toelichting bij artikel 52, lid 3, van het Handvest geeft duidelijk aan dat de „inhoud en reikwijdte” van Handvestrechten terug te vinden zijn in de tekst van het EVRM, maar ook in de rechtspraak van het EHRM. Niettemin is het Unierecht autonoom en ligt de uiteindelijke beslissing over de uitlegging van Handvestrechten bij het Hof van Justitie. Dit element betekent, althans theoretisch, dat het Hof van Justitie tot een ander oordeel zou kunnen komen over de betekenis en de werking van de in het Handvest verankerde rechten op een eerlijk proces en of, en zo ja, op welke wijze, de nieuwe strafopleggingsregeling die in Noord-Ierland van kracht is, met betrekking tot deze rechten kan worden onderzocht teneinde over overlevering te beslissen. In conclusies van advocaten-generaal is weliswaar hier en daar geopperd dat artikel 52, lid 3, het Hof toestaat om te kiezen voor een andere, misschien wel striktere uitlegging van de bepalingen van het Handvest dan de overeenkomstige bepalingen van het EVRM zoals die zijn uitgelegd, maar deze benadering, die onverenigbaar lijkt met de bewoordingen en het doel van artikel 52, lid 3, is door het Hof zelf niet aanvaard. De Supreme Court heeft in het arrest *Minister for Justice tegen Celmer* [2019] IESC 80, [2020] 1 ILRM 121, een namens verweerder en de Irish Human Rights and Equality Commission (Ierse Commissie voor mensenrechten en gelijkheid, IHREC) aangevoerd argument verworpen dat aan rechten uit hoofde van het Handvest een ruimere bescherming kan worden toegemeten dan aan een soortgelijk recht uit hoofde van het EVRM, en [OMISSIS] [de president in die zaak] heeft geoordeeld dat er „duidelijkere richtsnoeren” van het Hof van Justitie zouden moeten zijn om een dergelijk argument te onderbouwen (punt 70).
- 39 In het arrest *Petruhhin* (zaak C-182/15), dat in september 2016 is gewezen naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing van de hoogste rechter van Letland, heeft het Hof van Justitie verklaard dat een lidstaat zich bij de beoordeling van een verzoek om uitlevering niet mag beperken tot de vaststelling dat de staat die om uitlevering verzoekt, partij is bij het EVRM, dat moet worden verwezen naar artikel 4 van het Handvest (punt 56) en dat de aangezochte lidstaat moet „nagaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest neergelegde rechten” (punt 60). In de zaak C-398/19, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne)* heeft het Hof het arrest *Petruhhin* bevestigd. Het gaat hier, en in recente zaken, om de toepassing van het Handvest buiten de in dit artikel bedoelde gevallen.
- 40 De vraag wordt dan welke criteria de uitvoerende rechterlijke autoriteit moet hanteren bij de beoordeling van de waarde van de rechten op een eerlijk proces, of, anders geformuleerd, van de naleving van het legaliteitsbeginsel met betrekking tot strafrechtelijke sancties, en of er een risico bestaat dat deze rechten worden geschonden, in omstandigheden waarin de Supreme Court er om reeds genoemde redenen van overtuigd is dat noch de grondwet, noch het EVRM zich tegen overlevering verzet.

**Geschilpunt en conclusie van de Supreme Court:**

- 41 De Supreme Court is zich ervan bewust dat de betekenis en de toepassing van Handvestrechten niet als een nationale maatregel mogen worden uitgelegd, maar veeleer een autonome betekenis moeten krijgen in het Unierecht.
- 42 De Supreme Court is een rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU. Gelet op het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Conorzio Italian Management en Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, punt 51) met betrekking tot de omvang van die verplichting, kan de Supreme Court er niet van uitgaan dat de voorgelegde kwestie zo duidelijk is dat hij gerust zelf tot een conclusie ter zake kan komen.
- 43 In het licht van de verplichting van de Supreme Court in het geval dat een kwestie geen acte clair is, en omdat de Supreme Court op nationaal niveau in laatste aanleg uitlegging geeft aan het Unierecht, ben ik tot de conclusie gekomen dat een verwijzing op grond van artikel 267 VWEU dienovereenkomstig noodzakelijk is. [OMISSIS] [nadere informatie over de algemene opportuniteit van een verwijzingsbeslissing].
- 44 De verwijzingsbeslissing betreft de vraag naar de werking van het Handvest. Indien verzoeker naar Noord-Ierland wordt teruggezonden en wordt veroordeeld, vindt de strafoplegging hoogstwaarschijnlijk plaats in omstandigheden waarin hij op grond van de wetgeving inzake inhechtenisneming en invrijheidstelling, althans in subjectieve zin, zal worden onderworpen aan een strengere regeling dan die welke gold op het tijdstip waarop het strafbare feit zou zijn gepleegd. De nieuwe regeling houdt twee wijzigingen in. Een veroordeelde persoon moet nu langer in hechtenis blijven alvorens hij vervroegde vrijlating kan aanvragen, en de inwilliging van een aanvraag tot voorwaardelijke vrijlating heeft nu een extra administratief of discretionair element, te weten de goedkeuring daarvan door de Parole Commission. Dit is een afzonderlijke voorwaarde die voorheen niet bestond.
- 45 De vraag die moet worden beantwoord, is of, wanneer wordt aangevoerd dat een uitvoerende staat op grond van artikel 49 van het Handvest en artikel 7 EVRM en, in voorkomend geval, de bepalingen van zijn eigen nationale grondwet, een persoon niet mag overleveren aan een verzoekende staat die zelf partij is bij het EVRM, op grond dat door een wetwijziging die is vastgesteld nadat de betrokkene een strafbaar feit zou hebben gepleegd, een zwaardere straf zou worden opgelegd en dit in strijd is met artikel 49 van het Handvest en artikel 7 EVRM, en een rechterlijke instantie tot de conclusie is gekomen dat overlevering voor het overige geen schending van de EVRM-rechten van de betrokkene vormt, deze rechterlijke instantie niettemin zelf afzonderlijk moet beoordelen (waartoe een verwijzing naar het Hof van Justitie op grond van artikel 267 VWEU noodzakelijk is) of artikel 49 in de weg staat aan de overlevering?

- 46 Het Hof van Justitie heeft nog niet vastgesteld wat de juiste benadering van deze vragen is en de rechtspraak van het EHRM geeft geen duidelijk uitsluitel.
- 47 Derhalve wordt [OMISSIS] op grond van artikel 267 VWEU [OMISSIS] de vraag voorgelegd [de hierboven weergegeven prejudiciële vraag wordt woordelijk herhaald]

[OMISSIS]

WERKDOCUMENT