



Datum van
inontvangstneming

:

20/11/2024

Zaak C-743/24 [Alchaster II]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

24 oktober 2024

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 oktober 2024

Verzoekende partij:

Minister for Justice and Equality

Verwerende partij:

MA

[OMISSIS]

DE SUPREME COURT (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Samenstelling van de Supreme Court]

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

(ZOALS GEWIJZIGD)

EN IN DE ZAAK VAN MA

[OMISSIS]

[OMISSIS][Partijen bij het geding zoals hierboven genoemd]

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

**AAN DE PRESIDENT EN DE LEDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE**

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

KRACHTENS ARTIKEL 267 VAN HET

VERDRAG BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE

Verwijzende rechter

- 1 Deze prejudiciële verwijzing is afkomstig van de Supreme Court of Ireland [OMISSIS] [samenstelling van de Supreme Court]

Contactpersoon: [...] griffier van de Supreme Court [...]

Partijen en hun vertegenwoordigers

- 2 De partijen bij het geding zijn:

Minister for Justice and Equality (hierna: „minister”), [OMISSIS] [...]

MA (hierna: „appellant”) [OMISSIS] [...]

Voorwerp van het hoofdgeding

- 3 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt om overlevering van appellant op grond van een Brits Europees aanhoudingsbevel van 26 november 2021 dat is afgegeven op grond van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (hierna: „HSO”). De overlevering van appellant is verzocht met het oog op zijn vervolging voor vier strafbare feiten: (1) lidmaatschap van een verboden organisatie, te weten het Iers Republikeins Leger (een strafbaar feit waarop maximaal tien jaar gevangenisstraf staat); (2) leidinggeven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden (waarop maximaal een levenslange gevangenisstraf staat); (3) samenspannen om leiding te geven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden (waarop ook maximaal een levenslange gevangenisstraf staat), en (4) voorbereiden van het plegen van terroristische daden (waarop ook maximaal een levenslange gevangenisstraf staat).
- 4 Deze strafbare feiten zouden in Noord-Ierland zijn gepleegd en het verzoek om overlevering is gebaseerd op vier aanhoudingsbevelen die zijn uitgevaardigd door de District Judge (Magistrates’ Courts) Northern Ireland (districtsrechter in eerste aanleg voor burgerlijke en strafzaken Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk). De strafbare feiten zouden tussen 18 en 20 juli 2020 zijn gepleegd.
- 5 Appellant heeft bezwaar gemaakt tegen zijn overlevering. Een van de gronden voor het bezwaar was dat zijn overlevering een schending van artikel 7 van het

Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) zou opleveren. Dat bezwaar was gebaseerd op wetwijzigingen in Noord-Ierland die verband houden met het opleggen van straffen aan personen die zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven en de regeling inzake hun voorwaardelijke invrijheidstelling. Die wijzigingen zijn op 30 april 2021 van kracht geworden, maar zijn van toepassing op terroristische misdrijven ongeacht wanneer deze zijn gepleegd. Appellant heeft betoogd dat hem als gevolg van die wijzigingen, in geval van zijn overlevering en veroordeling voor een of meer van de hem ten laste gelegde strafbare feiten, een zwaardere straf zou worden opgelegd dan de straf die van toepassing was op het tijdstip waarop de strafbare feiten zouden zijn gepleegd (juli 2020).

- 6 De relevante bepalingen van de toepasselijke wetgeving zijn verderop in deze verwijzingsbeslissing uitvoerig weergegeven.
- 7 Op 24 oktober 2022 heeft de High Court [OMISSIS] (rechter in eerste aanleg, Ierland) de overlevering van appellant bevolen: *Minister for Justice and Equality v MA* [2022] IEHC 633. Volgens deze rechter waren de straffen die golden voor de strafbare feiten (tien jaar gevangenisstraf voor strafbaar feit 1 en levenslange gevangenisstraf voor de strafbare feiten 2 tot en met 4) ongewijzigd gebleven en was de regeling inzake voorwaardelijke invrijheidstelling weliswaar gewijzigd, maar was dat volgens haar niet strijdig met artikel 7 EVRM.
- 8 De Supreme Court heeft appellant toestemming verleend om hoger beroep in te stellen. Tijdens de behandeling van het hoger beroep baseerde appellant zich nog steeds op artikel 7 EVRM, maar voerde hij ook aan dat artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) in de weg stond aan zijn overlevering. De verwijzende rechter heeft besloten om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing en heeft gevraagd of hij, gelet op de specifieke overwegingen in de verwijzingsbeslissing en op artikel 267, derde alinea, VWEU en artikel 52, lid 3, van het Handvest, het recht heeft om te oordelen dat appellant niet heeft aangetoond dat er een reëel gevaar bestaat dat zijn overlevering een schending zou vormen van artikel 49, lid 1, van het Handvest ofwel dat deze rechter enige vorm van nader onderzoek moet verrichten, en zo ja, van welke aard en omvang dit onderzoek dient te zijn: *Minister for Justice and Equality v MA* [2024] IESC 9.
- 9 Bij beschikking van 22 april 2024 heeft de president van het Hof van Justitie beslist om de zaak te behandelen volgens de versnelde prejudiciële procedure. Op 4 juni 2024 vond de terechtzitting plaats, op 27 juni 2024 heeft de advocaat-generaal zijn conclusie genomen en op 29 juli 2024 heeft het Hof (Grote kamer) arrest gewezen (zaak C-202/24) (ECLI:EU:C:2024:649). Het arrest is gewezen onder de naam *Alchaster*, een fictieve naam die het Hof heeft gegeven overeenkomstig de thans gangbare praktijk.

Arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Alchaster*

- 10 Het Hof heeft duidelijk gemaakt dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit een zelfstandige beoordeling moet verrichten in het licht van de bepalingen van het Handvest (punt 83). De eventuele vaststelling dat de betrokkene een reëel gevaar loopt op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest, moet gebaseerd zijn op voldoende feitelijke gegevens (punt 84) en bijgevolg kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit slechts weigeren gevolg te geven aan een aanhoudingsbevel, indien zij met betrekking tot de individuele situatie van de gezochte persoon beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er „gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van een reëel risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest” (punt 85). Wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit onderzoekt of er sprake is van een dergelijk risico, dient zij de door de HSO geboden instrumenten ten volle te benutten, waaronder de bevoegdheid om te verzoeken om aanvullende informatie van de uitvaardigende staat (punten 86-89) en de bevoegdheid om te verzoeken om aanvullende garanties wanneer zij van mening is dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er een reëel risico bestaat op schending van artikel 49, lid 1 (punten 90-91).
- 11 Wat de reikwijdte en de werking van artikel 49, lid 1, van het Handvest betreft, heeft het Hof als volgt geredeneerd:

„94. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat er voor de toepassing van artikel 7 EVRM een onderscheid moet worden gemaakt tussen een maatregel die in wezen een „straf” vormt en een maatregel die betrekking heeft op de „tenuitvoerlegging” of „uitvoering” van de straf. Wanneer de aard en het doel van een maatregel betrekking hebben op de kwijtschelding van een straf of een wijziging van de regeling inzake vervroegde invrijheidstelling, maakt die maatregel dus geen deel uit van de „straf” in de zin van artikel 7 EVRM (EHRM, 21 oktober 2013, Del Río Prada tegen Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 83).

95. Aangezien het onderscheid tussen een „straf” en een maatregel met betrekking tot de „tenuitvoerlegging” van een straf in de praktijk niet altijd duidelijk is, moet om te bepalen of een tijdens de tenuitvoerlegging van een straf genomen maatregel alleen betrekking heeft op de wijze van tenuitvoerlegging van de straf of integendeel de omvang ervan beïnvloedt, in elk afzonderlijk geval worden onderzocht wat de opgelegde „straf” volgens het op het betrokken tijdstip geldende nationale recht juist inhield of, met andere woorden, wat de intrinsieke aard ervan was (EHRM, 21 oktober 2013, Del Río Prada tegen Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, §§ 85 en 90).

96. In dit verband heeft het EHRM recentelijk bevestigd dat de omstandigheid dat de na een veroordeling ingevoerde verhoging van de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, kan hebben geleid tot verzwaring van de detentie, betrekking had op de tenuitvoerlegging van de straf en niet op de straf zelf,

en dat uit een dergelijke omstandigheid bijgevolg niet kon worden afgeleid dat de opgelegde straf zwaarder zou zijn dan die welke was opgelegd door de bodemrechter (EHRM, 31 augustus 2021, Devriendt tegen België, CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 29).

97. Derhalve is een maatregel die ziet op de tenuitvoerlegging van een straf slechts onverenigbaar met artikel 49, lid 1, van het Handvest wanneer die maatregel leidt tot retroactieve wijziging van de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold. Hoewel dit in het geheel niet het geval is als die maatregel alleen maar tot gevolg heeft dat de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verhoogd, kan dit ook anders zijn, met name wanneer de betrokken maatregel de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling in wezen afschaft of wanneer die maatregel deel uitmaakt van een reeks maatregelen die ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt.

98. Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 524, lid 2, en artikel 604, onder c), HSO, gelezen in samenhang met artikel 49, lid 1, van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een persoon tegen wie op grond van die overeenkomst een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, aanvoert dat er bij zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk sprake zou zijn van een risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest vanwege een - voor hem ongunstige - wijziging van de voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling, die plaatsvond na het vermeende plegen van het strafbare feit waarvoor deze persoon wordt vervolgd, de uitvoerende rechterlijke autoriteit het bestaan van dit risico zelfstandig moet beoordelen alvorens zich uit te spreken over de tenuitvoerlegging van dat aanhoudingsbevel, al heeft die rechterlijke autoriteit het risico op schending van artikel 7 EVRM reeds uitgesloten op grond van de door het Verenigd Koninkrijk algemeen geboden garanties met betrekking tot de naleving van het EVRM en de mogelijkheid voor die persoon om beroep in te stellen bij het EHRM. Die uitvoerende rechterlijke autoriteit mag de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel vervolgens slechts weigeren wanneer zij, na de uitvaardigende rechterlijke autoriteit te hebben verzocht om aanvullende informatie en garanties, beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er een reëel risico bestaat dat de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd, wordt gewijzigd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.”

- 12 Het formele *dispositief* is een weerspiegeling van de bewoordingen van punt 98 hierboven.

Verzoek om informatie en aanvullende terechtzittingen

- 13 De behandeling van het hoger beroep bij de Supreme Court was gepland op 31 juli 2024. Aangezien tussen partijen grote onenigheid bestond over de invloed van het arrest van het Hof van Justitie en de gevolgen ervan voor de uitspraak op het hoger beroep van appellant, heeft de Supreme Court partijen opgedragen om aanvullende schriftelijke opmerkingen in te dienen waarin zij ingaan op dat arrest.
- 14 Na een zaakbeheerzitting op 27 augustus 2024 heeft de Chief Justice (president van de Supreme Court, Ierland) bepaald dat een verzoek om aanvullende informatie overeenkomstig artikel 613, lid 2, HSO moest worden gedaan. Gemakshalve zijn het verzoek en het antwoord van de District Judge (Magistrates' Court of Northern Ireland) van 17 september 2024 bij elkaar gezet (het antwoord is vetgedrukt):

1(a) Gelieve te bevestigen dat op de datum van de betreffende vermeende strafbare feiten (18-20 juli 2020) de bepalingen van artikel 8 van de Criminal Justice Northern Ireland Order 2008 [strafrechtbesluit van 2008 (Noord-Ierland)] van toepassing waren op alle voor dergelijke strafbare feiten opgelegde straffen, inhoudende dat een veroordeelde persoon recht zou hebben op voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer hij de helft van zijn straf had uitgezeten;

Op de datum van de vermeende strafbare feiten zou een persoon die veroordeeld was tot een tijdelijke vrijheidsstraf op grond van artikel 8 van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008, recht hebben op voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer hij de helft van zijn straf had uitgezeten.

(b) Indien dit niet het geval is, gelieve de juiste juridische situatie uiteen te zetten.

Niet van toepassing

2 (a) Indien verweerder wordt overgeleverd en veroordeeld en gestraft voor de vermeende strafbare feiten, gelieve te bevestigen dat de bepalingen van artikel 20A van het strafrechtbesluit van 2008, zoals ingevoegd bij artikel 30 van de Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021 (wet van 2021 inzake de bestrijding van en strafoplegging voor terrorisme) van toepassing zijn op de strafbare feiten 2, 3 en 4, inhoudende dat verweerder slechts mag verzoeken om voorwaardelijke invrijheidstelling nadat hij twee derde van zijn straf heeft uitgezeten en na een beslissing van de Parole Board (Raad die beslist over invrijheidstelling van gedetineerden, Verenigd Koninkrijk).

De hierboven geschetste situatie is niet volledig. Zie hieronder bij 2(b).

(b) Indien dit niet het geval is, gelieve de juiste en actuele juridische situatie uiteen te zetten.

Mocht de gezochte persoon worden overgeleverd, veroordeeld en gestraft voor de strafbare feiten onder 2, 3 en 4, dan beschikt de rechter over een reeks aan straffen.

De bepalingen van artikel 20A van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008, zoals ingevoegd bij artikel 30 van de Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021, zijn van toepassing op gedetineerden die veroordeeld zijn tot gevangenisstraf voor bepaalde tijd.

Mocht de gezochte persoon worden veroordeeld tot een tijdelijke vrijheidsstraf op grond van artikel 8 van de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008, dan zijn de bepalingen van artikel 20A van toepassing op de strafbare feiten onder 2, 3 en 4 en heeft hij het recht te verzoeken om voorwaardelijke invrijheidstelling nadat hij twee derde van zijn straf heeft uitgezeten.

Andere straffen die de rechter kan opleggen zijn een verlengde vrijheidsstraf op grond van artikel 14, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd op grond van artikel 13 of een levenslange gevangenisstraf op grond van artikel 13.

- 15 Een aanvullende terechtzitting bij de Supreme Court vond plaats op 24 september 2024 waar partijen in hun pleidooi zijn ingegaan op het arrest van het Hof van Justitie.

Relevante bepalingen inzake het opleggen van straffen/voorwaardelijke invrijheidstelling

en de wijzigingen van 2021

Bepalingen die van toepassing waren in juli 2020

- 16 Op het tijdstip waarop de vermeende strafbare feiten zijn gepleegd (18-20 juli 2020) waren de toepasselijke bepalingen inzake het opleggen van straffen en voorwaardelijke invrijheidstelling opgenomen in de Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 (2008 nr. 1216 (NI 1)), zoals gewijzigd (hierna: „besluit van 2008”). In juli 2020 gold op grond van het besluit van 2008 de volgende situatie voor de betreffende vier strafbare feiten:

Strafbaar feit nr. 1 (lidmaatschap van een verboden organisatie) - maximumstraf: tien jaar gevangenisstraf

- 17 In juli 2020 werd een voor dit strafbare feit veroordeelde persoon gestraft met gevangenisstraf voor een *bepaalde* duur, welke duur naar het oordeel van de rechter in kwestie in verhouding moest staan tot de ernst van het strafbare feit (artikel 7). De rechter die gevangenisstraf voor een bepaalde duur oplegde, moest een specifieke periode („*detentieperiode*”) vaststellen die niet langer dan de **helft** van de strafduur was waarna de delinquent voorwaardelijk in vrijheid moest

worden gesteld (artikel 8) en de Secretary of State was verplicht om een gedetineerde die de betreffende detentieperiode had uitgezeten in vrijheid te stellen (artikel 17).

Strafbaar feit nr. 2 (leiding geven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden) - maximumstraf: levenslange gevangenisstraf

Strafbaar feit nr. 3 (samenspannen om leiding te geven aan de activiteiten van een organisatie die betrokken is bij het plegen van terroristische daden) - maximumstraf: levenslange gevangenisstraf

Strafbaar feit nr. 4 (voorbereiden van het plegen van terroristische daden) - maximumstraf: levenslange gevangenisstraf

- 18 In juli 2020 golden deze strafbare feiten als „gekwalificeerde” en „ernstige” misdrijven in de zin van hoofdstuk 3 van het besluit van 2008. Een persoon die schuldig was bevonden aan een van deze strafbare feiten, werd gestraft met een tijdelijke vrijheidsstraf. De rechter moest in dat geval een specifieke periode (de detentieperiode) vaststellen die niet langer dan de **helft** van de strafduur was waarna de delinquent automatisch recht had op voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 8) en de Secretary of State was verplicht om een gedetineerde die de verplichte detentieperiode had uitgezeten in vrijheid te stellen (artikel 17).
- 19 Indien de rechter echter van oordeel was dat er een groot risico op ernstig nadeel voor de samenleving bestond als gevolg van door de delinquent gepleegde andere gekwalificeerde misdrijven, dan was de rechter verplicht – afhankelijk van zijn oordeel over de ernst van het strafbare feit – om (1) levenslange gevangenisstraf op te leggen (artikel 13, leden 1 en 2), (2) een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd op te leggen (gevangenisstraf voor onbepaalde duur (artikel 13, leden 3 en 4), of (3) een verlengde vrijheidsstraf op te leggen (artikel 14).
- 20 Indien levenslange gevangenisstraf was opgelegd, dan was de rechter in kwestie verplicht om de minimumduur te bepalen die de delinquent moest uitzitten (vaak „tariff” genoemd). Indien een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd was opgelegd, was de rechter in kwestie ook verplicht om de minimale detentieperiode vast te stellen die de delinquent moest uitzitten. Ingeval een verlengde vrijheidsstraf was opgelegd, was de delinquent verplicht om de helft van de straf uit te zitten die de rechter als passende detentieperiode had vastgesteld. In alle gevallen kwam de delinquent na afloop van de betreffende minimumperiode in aanmerking voor eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling, maar die invrijheidstelling vond niet automatisch plaats en was afhankelijk van de beoordeling door de Parole Commissioners (Noord-Ierse raad voor voorwaardelijke invrijheidstelling) of de voortzetting van de detentie van de delinquent noodzakelijk was ter bescherming van de samenleving.

Bepalingen die momenteel van toepassing zijn

- 21 In 2021 is het besluit van 2008 in belangrijke mate gewijzigd door de artikelen 30 en 31 van de Britse Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021 (hierna: „wet van 2021”). De Britse Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) heeft de achtergrond voor de wet van 2021 toegelicht in de zaak *Morgan v Ministry of Justice* [2023] UKSC 14, [2024] AC 130. De aanleiding waren twee ernstige terroristische incidenten in Londen in 2019/2020. In elk van de gevallen was de dader voor een terroristisch misdrijf/misdrijven veroordeeld tot tijdelijke gevangenisstraf en automatisch voorwaardelijk in vrijheid gesteld nadat hij de helft van die straf had uitgezeten (de voorschriften inzake het opleggen van straffen in Engeland en Wales waren vrijwel vergelijkbaar met die in Noord-Ierland). In 2020 heeft het Britse parlement de Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020 [wet van 2020 betreffende veroordeelde terroristen (vervroegde invrijheidstelling)] aangenomen teneinde de voorschriften inzake het opleggen van straffen in Engeland en Wales en ook in Schotland aan te passen in verband met terroristische misdrijven. De wet was niet van toepassing in Noord-Ierland. Volgens de toelichting van de Britse minister van justitie aan het parlement had die wet tot doel om de samenleving te beschermen door een einde te maken aan de automatische vervroegde invrijheidstelling van veroordeelde terroristen en te bepalen dat zij niet in aanmerking voor invrijheidstelling kwamen voordat zij twee derde van hun straf hadden uitgezeten en dat hun invrijheidstelling afhankelijk zou zijn van een risico-inschatting door de Parole Board (*Morgan*, §69). De betreffende bepalingen van de wet van 2021 hebben geleid tot dienovereenkomstige aanpassingen van de voorschriften inzake het opleggen van straffen in Noord-Ierland.

Strafbaar feit nr. 1

- 22 Dit strafbare feit geldt nu als een „*gekwalificeerd terroristisch misdrijf*” in de zin van het besluit van 2008 en als een misdrijf in de zin van deel 4 van bijlage 2A. Derhalve is artikel 15A van het besluit van 2008 hierop van toepassing. Een persoon die schuldig wordt bevonden aan dit feit, wordt nu gestraft met een tijdelijke vrijheidsstraf op grond van artikel 15A van het gewijzigde besluit van 2008 voor een totale duur die gelijk is aan de „*passende detentieduur*” plus een aanvullende periode van één jaar gedurende welke de delinquent is onderworpen aan voorwaarden. Die totale duur kan niet langer zijn dan de toepasselijke maximale gevangenisstraf (die in het kader van dit hoger beroep tien jaar blijft). De „*passende detentieduur*” is de duur die er volgens de rechter voor zorgt dat de straf passend is. Nadat de delinquent **twee derde** van die straf heeft uitgezeten, kan hij op aanwijzing van de Parole Commissioners voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, mits zij ervan overtuigd zijn dat het ter bescherming van de samenleving niet langer noodzakelijk is dat de gedetineerde gevangen wordt houden: artikel 20A van het gewijzigde besluit van 2008.
- 23 De artikelen 15A en 20A zijn bij de wet van 2021 ingevoegd en zouden op appellant van toepassing zijn ingeval hij wordt overgeleverd en veroordeeld voor dit strafbare feit, ervan uitgaande dat hem na die veroordeling een vrijheidsstraf moest worden opgelegd.

Strafbare feiten nr. 2 - 4

- 24 Deze strafbare feiten worden nu aangemerkt als „ernstige terroristische misdrijven” in de zin van het besluit van 2008. Net als het geval was in juli 2020 kan een persoon die schuldig wordt bevonden aan een van deze strafbare feiten worden veroordeeld tot (1) levenslange gevangenisstraf; (2) een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd; (3) een verlengde vrijheidsstraf, of (4) een tijdelijke vrijheidsstraf. Of de rechter levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf oplegt, is afhankelijk van of die rechter de delinquent als gevaarlijk beoordeelt.
- 25 Een delinquent die wordt veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf kan net als voorheen voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, maar die invrijheidstelling vindt niet automatisch plaats en is afhankelijk van de beoordeling door de Parole Commissioners of de voortzetting van de detentie van de delinquent noodzakelijk is ter bescherming van de samenleving.
- 26 Ingeval een tijdelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, kan de delinquent nadat hij **twee derde** van de passende detentieduur heeft uitgezeten voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld op aanwijzing van de Parole Commissioners, mits zij ervan overtuigd zijn dat het ter bescherming van de samenleving niet langer noodzakelijk is dat de gedetineerde gevangen wordt gehouden: artikel 20A.
- 27 De zaak van appellant was gericht op de wijzigingen van de regels met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling van personen aan wie een tijdelijke vrijheidsstraf is opgelegd. Hij heeft geen bezwaar gemaakt tegen wijzigingen van de regels met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling die gelden voor personen die zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven en die zijn gestraft met levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf.
- 28 Ingeval appellant wordt overgeleverd en veroordeeld voor een of meer van de hem ten laste gelegde strafbare feiten, moet de rechter bepalen welke passende straf(fen) aan hem moet(en) worden opgelegd. Ingeval appellant wordt veroordeeld voor een of meer van de strafbare feiten onder 2) tot en met 4), moet de rechter in kwestie beoordelen hoe gevaarlijk hij is en afhankelijk van de uitkomst van die beoordeling kan hem levenslange gevangenisstraf, een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd of een verlengde vrijheidsstraf worden opgelegd. In de zaak *Morgan* hebben enkele verdachten bekend schuldig te zijn aan het voorbereiden van het plegen van terroristische daden in strijd met artikel 5 van de Terrorism Act 2006 (terrorismewet van 2006) (strafbaar feit 4 in deze zaak). Aan twee van hen is een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd opgelegd omdat zij als gevaarlijk werden beoordeeld, terwijl aan twee anderen een tijdelijke vrijheidsstraf is opgelegd, omdat zij als niet-gevaarlijk werden beoordeeld.

- 29 Ingeval appellant wordt overgeleverd en veroordeeld voor strafbaar feit 1, kan hem slechts een tijdelijke vrijheidsstraf worden opgelegd. De kans is reëel dat een dergelijke straf hem daadwerkelijk wordt opgelegd. Hoewel de situatie met betrekking tot de strafbare feiten 2 tot en met 4 iets onzekerder is, aangezien voor die feiten andere vrijheidsstraffen kunnen gelden, bestaat er volgens de Supreme Court niettemin een reële kans dat aan appellant een tijdelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd ingeval hij wordt overgeleverd en veroordeeld voor die feiten.
- 30 Appellant heeft beklemtoond dat de wijzigingen van de regels met betrekking tot voorwaardelijke invrijheidstelling van personen aan wie een tijdelijke vrijheidsstraf is opgelegd, tot gevolg hebben dat hij – indien hij wordt overgeleverd, schuldig wordt bevonden en wordt gestraft met een tijdelijke vrijheidsstraf – zeker veel meer tijd in de gevangenis zou doorbrengen dan het geval zou zijn geweest op grond van de regels die in juli 2020 van toepassing waren.
- 31 Indien appellant in juli 2020 zou zijn veroordeeld tot een tijdelijke vrijheidsstraf van zes jaar, zou hij op grond van het besluit van 2008 dus *automatisch* recht hebben gehad op voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer hij *maximaal* drie jaar van zijn straf had uitgezeten (en zou de rechter in kwestie een kortere detentieperiode hebben kunnen vaststellen). Indien appellant nu tot zes jaar wordt veroordeeld, zou hij *minimaal* vier jaar van zijn straf moeten uitzitten voordat hij eventueel in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling en voor de vraag of en wanneer hij dan in vrijheid zou worden gesteld is het bepalend (a) hoe snel de kwestie van zijn invrijheidstelling wordt verwezen naar de Parole Commissioners en hoe snel zij hun beoordeling verrichten, en (b) of de beoordeling positief is. Blijkens dit voorbeeld hebben de wijzigingen van 2021 tot gevolg dat personen aan wie nadat die wijzigingen van kracht zijn geworden een tijdelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, in alle gevallen minimaal een derde meer van hun straf moeten uitzitten. Uiteindelijk is het mogelijk dat appellant veel meer dan vier jaar van zijn straf uitzit en dat hij feitelijk de volledige zes jaar van zijn straf moet uitzitten.
- 32 Bepaalde andere kenmerken van de Noord-Ierse regeling inzake het opleggen van straffen lijken van belang. Ten eerste moet de rechter, wanneer hij een delinquent veroordeelt tot een tijdelijke vrijheidsstraf op grond van het besluit van 2008, de regels inzake vervroegde invrijheidstelling buiten beschouwing laten (*Morgan*, §108). Ten tweede vormt de tijdelijke vrijheidsstraf op grond van het recht van het Verenigd Koninkrijk de „*straf*” die een delinquent wordt opgelegd (*Morgan*, §112). Ten derde zit een gedetineerde die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld nog steeds zijn straf uit en wordt hij teruggeroepen indien hij een van de voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft overtreden. Ten vierde is een gedetineerde die wordt teruggeroepen naar de gevangenis, rechtmatig in detentie op grond van de oorspronkelijke tijdelijke vrijheidsstraf (*Morgan*, §35).

Motivering van de nieuwe prejudiciële verwijzing

- 33 Uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Alchaster* blijkt dat er voor de toepassing van artikel 49, lid 1, van het Handvest een onderscheid moet worden gemaakt tussen een maatregel die in wezen een „*straf*” vormt en een maatregel die betrekking heeft op de „*tenuitvoerlegging*” of „*uitvoering*” van de straf. Dat onderscheid is uiteraard deel van de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met artikel 7 EVRM. Zoals het Hof van Justitie heeft opgemerkt, is dat onderscheid echter in de praktijk niet altijd duidelijk (arrest *Alchaster*, punt 95).
- 34 Volgens de minister vormt de betreffende „*straf*” in deze zaak de gevangenisstraf(fen) die in geval van veroordeling wordt/worden opgelegd aan een persoon die schuldig wordt bevonden aan een of meer van de strafbare feiten die appelland zou hebben gepleegd. De maximumstraf voor die strafbare feiten is ongewijzigd gebleven. Zij blijft tien jaar waar het gaat om strafbaar feit nr. 1 en maximaal levenslange gevangenisstraf in het geval van de andere strafbare feiten. Indien appelland wordt veroordeeld en hem een tijdelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, mag die straf - de *straf* in de zin van artikel 49, lid 1, van het Handvest - niet de *straf* overtreffen die had kunnen worden opgelegd op de datum waarop het vermeende strafbare feit is gepleegd. De minister kwalificeert de wijzigingen van 2021 van het besluit van 2008 als een maatregel die uitsluitend verband houdt met de *tenuitvoerlegging* van de straf, dat wil zeggen een maatregel die een wijziging inhoudt van de regeling inzake voorwaardelijke invrijheidstelling van personen die voor dergelijke strafbare feiten zijn veroordeeld. De minister stelt dat die maatregel als zodanig geen deel uitmaakt van de „*straf*” in de zin van artikel 7 EVRM of artikel 49, lid 1, van het Handvest (verwijzend naar het arrest *Alchaster*, punt 94). Volgens de minister hebben de wijzigingen van 2021 de straf niet „*intrinsiek zwaarder*” gemaakt in omstandigheden waarin de mogelijke straf niet is gewijzigd. De minister heeft erkend dat appelland, indien hem een of meer tijdelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd (indien hij wordt overgeleverd en veroordeeld), meer tijd in detentie zou doorbrengen dan het geval zou zijn geweest indien de wijzigingen van 2021 niet waren doorgevoerd. Uit de rechtspraak over artikel 7 EVRM - waaronder verzoekschrift 32001/07 *Devriendt tegen België*, aangehaald door het Hof van Justitie in het arrest *Alchaster* - blijkt echter duidelijk dat het enkele feit dat een gedetineerde meer tijd in detentie moet doorbrengen als gevolg van de gewijzigde regels inzake voorwaardelijke invrijheidstelling niet strijdig was met artikel 7. Dat beginsel is volgens de minister tot uitdrukking gebracht in punt 97 van het arrest *Alchaster* waaruit blijkt dat een maatregel die alleen maar tot gevolg heeft dat de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verhoogd, in geen geval kan worden aangemerkt als een maatregel waarbij een zwaardere straf wordt opgelegd dan de straf die aanvankelijk gold.
- 35 Derhalve is de minister van mening dat op basis van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 7 en op basis van het arrest van het Hof van Justitie duidelijk kan worden geconcludeerd dat de overlevering van appelland aan Noord-Ierland geen schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest zou vormen.

- 36 Appellant heeft een heel andere uitlegging aan het arrest van het Hof van Justitie gegeven. Hij heeft betoogd dat het veelzeggend was dat het Hof de conclusie van advocaat-generaal Szpunar niet had gevolgd of overgenomen. Advocaat-generaal Szpunar had geconcludeerd dat de regeling inzake voorwaardelijke invrijheidstelling niet valt onder de definitie van een „*straf*” in artikel 49, lid 1, van het Handvest en derhalve niet door die bepaling wordt bestreken (conclusie, punt 99). Appellant heeft gesteld dat het Hof dat standpunt in het geheel niet heeft onderschreven en dat de analyse van het Hof wees op de tegenovergestelde conclusie. Appellant heeft gesteld in de bewoordingen van het arrest van het Hof (punten 96 en 97) dat de in 2021 vastgestelde maatregelen verder gaan dan slechts „*verzwaarig van de detentie*” en in plaats daarvan „*ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt*”. In dat verband heeft appellant benadrukt dat er vóór de wijzigingen van 2021 automatisch en onbeperkt recht bestond op voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer de helft van de straf was uitgezeten (en dat de rechter de bevoegdheid had om invrijheidstelling op een eerdere datum te bepalen). Dat recht is in 2021 afgeschaft en de mogelijkheid om zelfs maar te verzoeken om invrijheidstelling bestaat nu slechts wanneer twee derde van de straf is uitgezeten. In dat geval is de invrijheidstelling afhankelijk van de beoordeling door de Parole Commissioners. Volgens appellant is de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling door deze wijzigingen in wezen afgeschaft, althans wat betreft de periode tussen de helft en twee derde van de opgelegde straf.
- 37 Volgens appellant onderscheidt de onderhavige zaak zich van de zaak *Devriendt* en de overige artikel 7-zaken waarop de minister zich baseert, door het automatische en onbeperkte recht op voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer de helft van de straf is uitgezeten. In de zaak *Devriendt* had de gedetineerde geen recht op voorwaardelijke invrijheidstelling gehad, hetgeen volgens hem van belang was voor de analyse van het EHRM (verwijzend naar het arrest, punt 25). Bovendien moest de gedetineerde in de zaak *Devriendt* een levenslange gevangenisstraf uitzitten die, zoals hij stelde, een andere categorie vormde dan een tijdelijke straf voor bepaalde duur. Hij stelde dat levenslange gevangenisstraf een bijzondere categorie vormt aangezien op grond daarvan levenslange detentie is toegestaan.
- 38 Hij stelde dat het cumulatieve effect van de wijzigingen van 2021 in casu was dat de straf werd geherdefinieerd en appellant betoogde, verwijzend naar de zaak *Del Río Prada tegen Spanje*, dat dat een schending van artikel 7 EVRM en dus een schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest vormde.
- 39 De minister heeft in wezen betoogd dat in het geval van een tijdelijke vrijheidsstraf de duur van de straf de „*straf*” vormt in de zin van artikel 49 van het Handvest. Indien die duur niet wordt gewijzigd, wordt artikel 49 niet geschonden. Appellant heeft die benadering getypeerd als formalistisch. Hij voert aan dat sprake is van schending van artikel 49, lid 1, indien een maatregel onvermijdbaar en voorzienbaar tot gevolg heeft dat het feitelijke *detentie-element* van de straf aanzienlijk wordt verzwaard, hetgeen hier volgens hem het geval is.

- 40 De zaak die aan de orde is, heeft betrekking op de uitlegging van artikel 49, lid 1, van het Handvest en in het bijzonder de betekenis van het begrip „*straf*” in dat artikel. Als een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, geldt voor de Supreme Court de verplichting zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (Grote kamer) in zaak C-561/19, *Conorzio Italian Management tegen Rete Ferroviaria* (ECLI:EU:C:2021:799). Daarin heeft het Hof van Justitie benadrukt dat een rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in beginsel gehouden is zich tot het Hof te wenden wanneer voor haar een vraag over de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen, tenzij i) de vraag niet relevant is, (ii) de bepaling reeds door het Hof is uitgelegd, of (iii) de juiste uitlegging van het Unierecht „*zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan*”, (*Conorzio Italian Management*, punten 32 en 33). Tevens heeft het Hof uiteengezet dat het feit dat die rechterlijke instantie het Hof in dezelfde zaak reeds om een prejudiciële beslissing heeft verzocht, niet afdoet aan deze verplichting wanneer „*na de beslissing van het Hof een vraag over de uitlegging van het Unierecht blijft bestaan en het antwoord op die vraag noodzakelijk is voor de beslechting van het geding*”. (punt 59).
- 41 De vraag die in casu aan de orde is over de uitlegging van artikel 49, lid 1, van het Handvest is essentieel voor de beslechting van dit hoger beroep. Volgens de Supreme Court is deze kwestie niet duidelijk of evident. De Supreme Court is van oordeel dat het Hof van Justitie deze kwestie evenmin duidelijk heeft opgelost in zijn arrest van 29 juli 2024. Blijkens het voorgaande baseren beide partijen zich op verschillende aspecten van de redenering van het Hof ter onderbouwing van hun argumenten voor of tegen overlevering in deze zaak. Enerzijds kan worden aangevoerd dat de aard en het doel van de wijzigingen van 2021 van het besluit van 2008 slechts betrekking hebben op een wijziging van de regeling inzake vervroegde invrijheidstelling en dus geen deel uitmaken van de „*straf*” (arrest *Alchaster* punt 94, met verwijzing naar *Del Río Prada*). Anderzijds kan worden betoogd dat die maatregelen leiden tot retroactieve wijziging van de omvang van de straf, omdat zij verder gaan dan alleen het verhogen van „*de minimumdrempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling*” doordat gedetineerden het wettelijke recht op invrijheidstelling wanneer zij de helft van hun straf hebben uitgezeten wordt ontzegd en dit recht wordt vervangen door de maatregel dat zij later en onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor invrijheidstelling (arrest *Alchaster*, punt 97).
- 42 De analyse wordt voorts bemoeilijkt doordat geen van de zaken over artikel 7 EVRM die de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben behandeld (zoals de zaak *Devriendt*), betrekking lijkt te hebben gehad op maatregelen die van invloed zijn op een regeling inzake vervroegde invrijheidstelling waarbij gedetineerden een wettelijk recht hadden op automatische voorwaardelijke invrijheidstelling op een bepaald moment tijdens hun straf.

- 43 Deze kwestie kan zich ook in andere lidstaten van de Europese Unie voordoen wanneer wordt verzocht om de overlevering aan het Verenigd Koninkrijk van een persoon die wordt verdacht van (of schuldig wordt bevonden aan) terroristische misdrijven. Artikel 49, lid 1, kan niet in verschillende lidstaten verschillende betekenissen hebben. Alleen het Hof van Justitie kan een definitieve uitspraak over de betekenis hiervan doen. Voorts moet deze vraag worden beantwoord voordat de Supreme Court een definitieve beslissing over de overlevering neemt. Hoewel appellant in geval van overlevering toegang tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft om zijn rechten op grond van artikel 7 EVRM te doen gelden, heeft hij geen toegang tot het Hof van Justitie wanneer hij zijn rechten op grond van artikel 49, lid 1, van het Handvest wil doen gelden.
- 44 In die omstandigheden is de Supreme Court van oordeel dat het noodzakelijk is om zich opnieuw tot het Hof van Justitie te wenden.

Prejudiciële vraag

- 45 De Supreme Court legt de navolgende vraag voor aan het Hof:

Indien op een persoon die schuldig wordt bevonden aan een of meer strafbare feiten en wordt veroordeeld tot een tijdelijke vrijheidsstraf, gewijzigde regels van toepassing zijn die ertoe leiden dat hij ten minste twee derde van die straf moet uitzitten en dan slechts onder voorwaarden recht op voorwaardelijke invrijheidstelling heeft, afhankelijk van of hij als gevaarlijk wordt beoordeeld, terwijl hij op grond van de regels die van toepassing waren ten tijde van de vermeende strafbare feiten van rechtswege automatisch recht op voorwaardelijke invrijheidstelling zou hebben gehad wanneer hij de helft van die straf had uitgezeten, betekent dit dan dat hem een „zwaardere straf” wordt opgelegd dan de straf die van toepassing was ten tijde van de vermeende strafbare feiten en dat derhalve sprake is van schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest?

Tot slot

- 46 De behandeling van het hoger beroep is geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Aangezien appellant momenteel gedetineerd is, verzoekt de verwijzende rechter de President om de zaak te behandelen volgens de versnelde prejudiciële procedure.

Datum: 22 oktober 2024