



Datum van
inontvangstneming

:

03/05/2018

Zaak C-191/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 maart 2018

Verwijzende rechter:

Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 maart 2018

Verzoeker in hoger beroep:

KN

Verweerder in hoger beroep:

Minister for Justice and Equality

SUPREME COURT

[OMISSIS]

Inzake de European Arrest Warrant Act 2003 (zoals gewijzigd)

en

Inzake KN

Tussen/

Minister for Justice and Equality

verzoeker/verweerder in hoger beroep

en

KN

verweerder/verzoeker in hoger beroep

Arrest en verzoek om een prejudiciële beslissing van 12 maart 2018

[Or. 2]

1. Inleiding

1.1 De Supreme Court heeft beslist het Hof van Justitie vragen te stellen inzake de eventuele impact op de werking van het systeem van Europese aanhoudingsbevelen van het feit dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland op grond van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie („VEU”) zijn voornemen heeft bekendgemaakt om zich uit de Europese Unie terug te trekken („Brexit”).

1.2 In wezen is de vraag waartoe het aan de Supreme Court voorgelegde probleem aanleiding heeft gegeven, voordien nog niet aan de orde geweest omdat tot nu toe geen enkele lidstaat zich uit de Unie heeft teruggetrokken. De vraag betreft de impact van in het kader van Unierecht genomen wettelijke maatregelen die tot na de verwachte datum van terugtrekking van de lidstaat hun weerslag op de rechten en plichten van Unieburgers kunnen hebben en dat in omstandigheden waarin deze rechten in de praktijk mogelijk enkel nog binnen de rechtsorde van de vertrekkende lidstaat afdwingbaar zullen zijn.

1.3 De Supreme Court neemt akte van de vele door het Hof van Justitie genomen beslissingen die bepalen dat de Unie is gegrondvest op de rechtsstaat en in het bijzonder op artikel 19 VEU, waarin is bepaald dat het niet alleen aan het Hof van Justitie maar ook aan de nationale rechtbanken staat om het rechterlijk toezicht in de rechtsorde van de Unie te verzekeren. [Zie laatstelijk het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, (C-64/16, EU:C:2018:117); artikel 267 VWEU en de in de CILFIT rechtspraak vastgelegde verplichting om een prejudiciële vraag te stellen]. Op grond daarvan is het verdedigbaar te stellen dat de rechtsstaat in zijn Europese context, gezien tegen de achtergrond van artikel 267 VWEU, ook inhoudt dat een persoon die aan het Unierecht ontleende rechten en aanspraken geniet, het recht heeft om bij twijfel uiteindelijk het Hof van Justitie over vragen inzake de juiste uitlegging van die rechten en aanspraken uitspraak te laten doen, althans voor zover deze een weerslag op zijn [Or. 3] persoonlijke situatie kunnen hebben.

1.4 In die omstandigheden is de vraag aan de orde of het Unierecht (ongeacht of het uit de Verdragen dan wel uit het Handvest voortvloeit) noodzakelijkerwijs inhoudt dat door het Unierecht toegestane maatregelen die voor het overige rechtsgeldig zijn, niet mogen worden genomen wanneer deze maatregelen ertoe kunnen leiden dat een door de betrokken maatregelen getroffen persoon buiten de werkingssfeer van door het Unierecht daadwerkelijk beschermde rechten en aanspraken zou vallen, met name met betrekking tot het recht om het Hof van Justitie te verzoeken om definitief uitspraak te doen over Unierechtelijke problemen betreffende dergelijke rechten en aanspraken.

2. Feiten

2.1 Op 13 juni 2011 werd door het Verenigd Koninkrijk een Europees aanhoudingsbevel voor de overlevering van verweerder/verzoeker in hoger beroep (KN) uitgevaardigd. Dat aanhoudingsbevel werd door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) overeenkomstig nationaal recht voor tenuitvoerlegging in dat rechtsgebied op 22 juni 2011 bekrachtigd. Voordien was grotendeels op basis van dezelfde gronden reeds een bevel tot overlevering van KN uitgevaardigd. Om redenen die op dit moment niet ter zake doen, ging de overlevering op basis van dat aanhoudingsbevel niet door.

2.2 KN startte een grondwetsprocedure waarin hij betoogde dat de in Ierland beschikbare vorm van rechtshulp niet volstond om een gelijke rechtsbehandeling, als vereist door artikel 40.1 van de Ierse grondwet, te waarborgen. Daarenboven betwistte KN het betrokken Europees aanhoudingsbevel als basis voor zijn overlevering volgens de gewone procedures waartoe het nationale recht daarin voorziet. Beide procedures liepen op niets uit, met als gevolg dat de Supreme Court zijn beroepen op 30 maart 2017 definitief verwierp.

[Or. 4]

2.3 Op verzoek van KN werd zijn overlevering om humanitaire redenen uitgesteld. Op 5 mei 2017 vroeg KN evenwel om als gevolg van het Brexitprobleem de wettelijkheid van zijn overlevering opnieuw te bekijken, welke zaak momenteel bij de Supreme Court aanhangig is. De High Court was uiteindelijk van oordeel dat het argument inzake de Brexit de overlevering van KN niet hoefde te beletten en oordeelde op 25 juli 2017 dat hij derhalve moest worden overgeleverd.

2.4 Na die beslissing en gelet op het belang en de spoedeisendheid van de gerezen problematiek verkreeg KN verlof om rechtstreeks beroep in te stellen bij de Supreme Court.

3. Aan de Supreme Court voorgelegde probleem

3.1 Op basis van de hierboven uiteengezette historiek staat het vast dat de Ierse rechtbanken al tot de slotsom zijn gekomen dat er – los van de Brexit-kwestie – geen grond tot weigering van de overlevering van KN is. Daaruit volgt dat de enige overblijvende vraag in de onderhavige zaak het Brexit-probleem is. Tenzij het dienaangaande door KN ontwikkelde betoog gegrond is, moet derhalve zijn overlevering worden gelast.

3.2 Twee redenen liggen ten grondslag aan het verzoek om overlevering van KN. Ten eerste is hij reeds tot een vrijheidsstraf veroordeeld. KN werd op 26 oktober 2006 in het Verenigd Koninkrijk schuldig bevonden aan twee misdrijven van fiscale fraude en op 29 januari 2007 veroordeeld tot twee gelijktijdige vrijheidsstraffen van respectievelijk vier jaar en zes maanden. Ten

tweede, aangezien KN tijdens zijn vrijheid op borgtocht en in afwachting van zijn veroordeling voor bovengenoemde misdrijven was ondergedoken, werd zijn overlevering ook gevraagd teneinde hem te kunnen vervolgen op grond van het feit dat hij in strijd met Section 6(2) van de Bail Act 1976 zonder geldige reden in gebreke was gebleven om zich bij het huis van bewaring van de Crown Court aan te melden.

3.3 Wanneer KN nu wordt overgeleverd, is het bijgevolg heel waarschijnlijk dat hij tot na 29 maart 2019, te weten de **[Or. 5]** voorziene datum waarop het Verenigd Koninkrijk zich uit de Europese Unie zal terugtrekken, in het Verenigd Koninkrijk in hechtenis zal blijven.

3.4 Hoewel dit er voor het onderhavige verzoek tot overlevering van KN niet helemaal toe doet, moet worden opgemerkt dat KN in het kader van het voorgaande aanhoudingsbevel waarnaar werd verwezen voor korte tijd in Ierland in hechtenis verkeerde. Volgens de verdediging van KN rijst mogelijk er wel de vraag, gelet op artikel 26 van het 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), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (hierna: „kaderbesluit”), of hij aanspraak kan maken op verrekening van die periode van vrijheidsbeneming. Nog volgens zijn verdediging betreffen eventuele aanspraken die hij in dat verband kan doen gelden, een zaak van het Unierecht, wat normaliter vereist dat in geval zijn aanspraken daarop in dat verband ter discussie worden gesteld, een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie moet kunnen worden voorgelegd.

3.5 De achtergrond van de Brexit is bekend. Op 29 maart 2017 werd middels een schrijven van de eerste minister aan de President van de Europese Raad van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Europese Unie terug te trekken, kennisgegeven. Die kennisgeving leidt ertoe dat het Verenigd Koninkrijk zich vanaf 29 maart 2019 uit de Europese Unie zal moeten terugtrekken (overeenkomstig de bepalingen van artikel 50 VEU).

3.6 Dienaangaande is het hoogstwaarschijnlijk dat het Verenigd Koninkrijk zich op 29 maart 2019 uit de Europese Unie zal terugtrekken. Mogelijk zal voor de situatie onmiddellijk daarna in overgangsregelingen worden voorzien en uiteindelijk ook in regelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk voor de toekomstige relaties tussen beide partijen op gebieden als die welke onder het kaderbesluit vallen. Tot nog toe staat het echter niet vast of dergelijke regelingen zullen worden afgesproken en, wanneer dat het geval zou zijn, wat de aard van de toepasselijke maatregelen dan zal zijn. Meer bepaald **[Or. 6]** is het onduidelijk of een Unieburger die zich binnen de rechtsmacht van rechters in het Verenigd Koninkrijk bevindt, na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk nog het recht zal hebben om bij betwisting over relevante vragen van Unierecht het Hof van Justitie definitief uitspraak te laten doen.

3.7 De standpunten van beide partijen in de beroepsprocedure voor de Supreme Court zijn in zekere zin duidelijk en eenvoudig.

3.8 De Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, hierna: „minister”) betoogt, wat op zich juist is, dat op grond van de relevante Ierse wetgeving, namelijk de European Arrest Warrant Act 2003, KN moet worden overgeleverd. Voorts stelt de minister, hetgeen als zodanig opnieuw correct is, dat de overlevering van KN enkel moet worden geweigerd wanneer de Ierse rechtbanken de Ierse wetgeving krachtens het Unierecht in die voege moeten uitleggen dat de overlevering van KN vanwege het Brexitprobleem niet mag plaatsvinden.

3.9 De minister betoogt dienaangaande dat de wet moet worden toegepast zoals zij van vandaag van kracht is en niet zoals zij er in de toekomst na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zou kunnen uitzien. Voortbouwend op dat argument luidt de redenering dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds lid van de Europese Unie is en dat noch specifieke noch meer algemene impliciete Unierechtelijke maatregelen uit de Verdragen, het Handvest of het kaderbesluit de overlevering van KN beletten.

3.10 KN betoogt zijnerzijds dat zijn overlevering noodzakelijkerwijs tot inhechtenisneming in uitvoering van een in het kader van Unierecht uitgevaardigd bevel zal leiden en dat in een land dat in de loop van zijn hechtenis niet langer lid van de Europese Unie zal zijn. Rekening houdend daarmee en gelet op de onzekerheid over de wettelijke maatregelen die na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van kracht zullen zijn, heeft KN volgens hem geen enkele zekerheid dat [Or. 7] de rechten die hij op grond van Europees recht eventueel kan doen gelden, in de praktijk nog zullen kunnen worden afgedwongen in het Unierecht.

3.11 De Supreme Court heeft ter terechtzitting ook onderzocht of – tussen die twee standpunten – het innemen van een intermediaire positie als oplossing zou kunnen worden gehanteerd. Die overweging vertrekt van het onderliggende – door de verdediging van KN aangevoerde – argument dat na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie KN bijna zeker in een gevangenis in een derde land zal worden opgesloten, zonder dat hij enige zekerheid over het toepasselijke wettelijke stelsel zal hebben.

3.12 Het staat natuurlijk vast dat KN in die situatie voor de toetsing van de wettelijkheid van de verschillende aspecten van zijn verdere hechtenis toegang tot de rechtbanken van het Verenigd Koninkrijk zal hebben. Het is best mogelijk dat de rechtbanken van het Verenigd Koninkrijk zelfs na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en zelfs bij gebreke van specifieke maatregelen die door het Verenigd Koninkrijk ter erkenning van aan het Unierecht ontleende rechten worden genomen, van oordeel zullen zijn dat de rechten en aanspraken van KN onder het Unierecht vallen aangezien hij op grond van een Unierechtelijke maatregel aan het Verenigd Koninkrijk werd overgeleverd.

Daarbij komt nog dat KN slechts voor twee aspecten van de voor hem geldende regeling heeft kunnen aantonen dat hij in theorie het Unierecht zou kunnen invoeren. Het eerste aspect betreft het zogenoemde specialiteitsbeginsel, dat in het Unierecht op dit gebied concreet vorm heeft gekregen in artikel 27 van het kaderbesluit. Het tweede aspect betreft de vraag of het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat hij aanspraak kan maken op een verrekening van de periode van vrijheidsbeneming die voortvloeide uit het vorige aanhoudingsbevel waarbij om zijn overlevering werd verzocht. KN zou ongetwijfeld de mogelijkheid hebben om via de rechtbanken van het Verenigd Koninkrijk de nodige maatregelen te verkrijgen, wanneer een van bovengenoemde [Or. 8] vragen aan de orde zouden worden gesteld. Volgens de stelling van KN zou hij bij betwisting over dergelijke Unierechtelijke zaken echter niet de mogelijkheid hebben om in laatste instantie het Hof van Justitie hierover uitspraak te laten doen, zolang geen maatregelen voor de bevoegdheid ter zake van het Hof van Justitie zouden zijn genomen.

3.13 Mogelijkerwijs moet met betrekking tot de vraag van zijn eventuele overlevering evenwel worden nagegaan of een of beide bovengenoemde Unierechtelijke zaken een werkelijk en aanzienlijk risico van onrechtvaardigheid veeleer dan een puur theoretische mogelijkheid daartoe inhouden. In dit verband is een derde antwoord op het zogenoemde Brexit-probleem mogelijk, namelijk dat overlevering moet worden bevolen tenzij de betrokken rechtbank in het aangezochte land na passende analyse tot het besluit komt dat in de omstandigheden waarin de betrokken persoon verkeert een werkelijk en aanzienlijk risico bestaat dat zijn rechten en aanspraken daadwerkelijk op het spel staan veeleer dan dat sprake is van een puur theoretisch risico daartoe op grond van het enkele feit dat de betrokken rechten en plichten mogelijk voor de nationale rechtbanken van het verzoekende land moeten worden afgedwongen en eventueel zonder dat het Hof van Justitie bevoegd is om zich over dergelijke vragen uit te spreken.

3.14 De Supreme Court is van oordeel dat de antwoorden op de in de loop van dit geding naar aanleiding van het Brexitprobleem gerezen vragen niet vaststaan, te meer omdat de voorliggende situatie zonder voorgaande is rechtstreeks toepasselijke rechtspraak van het Hof van Justitie bijgevolg ontbreekt. Volgens de Supreme Court dient het namens de minister aangevoerde argument dat de wet moet worden toegepast zoals zij thans van kracht is en dat derhalve de overlevering van KN moet worden gelast, mogelijkerwijs te worden aanvaard. De Supreme Court kan evenwel niet uitsluiten dat KN wegens zijn status van Unieburger aan de [Or. 9] Verdragen of het Handvest een impliciet recht kan ontleen aan om niet te worden onderworpen aan een Unierechtelijke maatregel die van kracht zal blijven ingeval twijfel bestaat over de vraag of hij nog op doeltreffende wijze een voorziening in rechte zal kunnen instellen waarop hij krachtens het Unierecht aanspraak kan maken.

3.15 Evenmin kan de Supreme Court uitsluiten dat, teneinde te kunnen bepalen of het Unierecht de overlevering van KN in alle omstandigheden verbiedt, een

grondige analyse is moet worden verricht om na te gaan hoe reëel of hoe groot het risico is dat KN daadwerkelijk wordt benadeeld.

3.16 Tegen deze achtergrond beslist de Supreme Court om de volgende prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie:-

- (1) Gelet op:-
 - (a) de kennisgeving van het Verenigd Koninkrijk volgens artikel 50 VEU,
 - (b) de onzekerheid over de toekomstige regelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk wat hun onderlinge relaties na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk betreft, en
 - (c) de daaruit volgende onzekerheid over de mate waarin KN in de praktijk zijn aan de Verdragen, het Handvest of de toepasselijke wetgeving ontleende rechten zal kunnen doen gelden ingeval hij aan het Verenigd Koninkrijk wordt overgeleverd en hij na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk opgesloten zou blijven,

is een lidstaat die is aangezocht om een persoon krachtens een Europees aanhoudingsbevel over te leveren aan het Verenigd Koninkrijk, op grond van het Unierecht verplicht om dat verzoek af te wijzen, ook al zou die overlevering volgens de nationale wetgeving van die lidstaat normalerwijs niet kunnen worden geweigerd:

[Or. 10]

- (i) in alle gevallen,
 - (ii) in bepaalde gevallen, naargelang de specifieke omstandigheden van de zaak,
 - (iii) in geen enkel geval?
- (2) Wanneer het antwoord op de eerste vraag het bepaalde onder (ii) is, wat zijn dan de criteria die een rechtbank in de aangezochte lidstaat moet hanteren of de overwegingen waarvan zij moet uitgaan om te bepalen of het verzoek om overlevering dient te worden geweigerd?
- (3) Moet de rechtbank van de aangezochte lidstaat met betrekking tot de tweede vraag de definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel uitstellen tot meer duidelijkheid bestaat over de relevante wettelijke regeling die moet worden vastgesteld na de terugtrekking van de betrokken verzoekende lidstaat uit de Unie:
 - (i) in alle gevallen,

- (ii) in bepaalde gevallen, naargelang de specifieke omstandigheden van de zaak,
 - (iii) in geen enkel geval?
- (4) Wanneer het antwoord op de derde vraag het bepaalde onder (ii) is, wat zijn dan de criteria die een rechtbank in de aangezochte lidstaat moet hanteren of de overwegingen waarvan zij moet uitgaan om te bepalen of de definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel dient te worden uitgesteld?

4. Versnelde procedure

4.1 De Supreme Court verzoekt het Hof van Justitie om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie (PB 2012, L 265, blz. 1). De Supreme Court is zich ervan bewust dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de woorden „de aard van de zaak” als bepaald in [Or. 11] artikel 105, lid 1, van dat Reglement niet op een bepaald soort geval maar veeleer op de individuele omstandigheden van het geval in kwestie doelen. In dat verband is het juist dat KN momenteel niet in hechtenis verkeert. Tevens is de Supreme Court zich ervan bewust dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het begrijpelijke verlangen om duidelijkheid te verschaffen op het betrokken gebied van het Unierecht geen uitzonderlijke omstandigheid vormt om het beroep op de versnelde procedure te kunnen rechtvaardigen. Bovendien is de Supreme Court zich ervan bewust dat volgens vaste rechtspraak het groot aantal gevallen dat van de beslissing van de verwijzende rechter afhangt evenmin een afdoende uitzonderlijke omstandigheid vormt.

4.2 Niettemin wenst de Supreme Court de aandacht te vestigen op het feit dat een aanzienlijk aantal Europese aanhoudingsbevelen om begrijpelijke redenen vanuit het Verenigd Koninkrijk in Ierland terechtkomen. In 2017 werden 207 van dergelijke aanhoudingsbevelen in ontvangst genomen en in 2018 werden voor de periode tot 19 februari al 39 aanhoudingsbevelen geteld.

4.3 De Supreme Court is eveneens op de hoogte van het feit dat er thans zes zaken bij de High Court aanhangig zijn waarin de betrokken partij in voorlopige hechtenis is genomen en de Brexit-kwestie voor de rechtbank is ingeroepen als reden om geen overlevering te bevelen. In een van deze gevallen heeft de betrokken persoon tevergeefs verzocht om vrij te kunnen komen op borgtocht.

4.4 Aangezien de Supreme Court het nodig acht om de hierboven uiteengezette prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen, mag redelijkerwijs worden aangenomen dat heel wat of zelfs de meeste personen van wie de overlevering aan het Verenigd Koninkrijk wordt gevraagd, het Brexit-probleem aan de orde zullen stellen. Als deze problematiek eenmaal aan de orde is gesteld, zal de High Court

ofwel zich verplicht voelen om in afwachting van de uitkomst van dit verzoek om een prejudiciële beslissing, de definitieve beslissing over de overlevering uit te stellen, ofwel **[Or. 12]** de zaak toch afdoen, wat bijna onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat verlov om beroep in te stellen zal worden gevraagd aan de Supreme Court, die dat ook zal toestaan, en dat de beslissing op dat beroep zal moeten worden uitgesteld totdat uitspraak is gedaan over het onderhavige verzoek.

4.5 Gelet op een en ander lijkt het eveneens bijna onvermijdelijk dat minstens voor een aanzienlijk deel van de gevallen waarin om overlevering wordt verzocht, de problematiek van vrijheidsbeneming aan de orde zal zijn. Ook al is de problematiek van vrijheidsbeneming, zoals hierboven is opgemerkt, niet aan de orde in de onderhavige zaak, het lijkt onvermijdelijk dat in de heel nabije toekomst en met name indien het Hof van Justitie de versnelde procedure niet toepast, een nieuw geval aan de Supreme Court zal worden voorgelegd en dat geval wederom tussenkomst van het Hof van Justitie zal vereisen, welke zaak dan mogelijkwjs betrekking zal hebben op een persoon die wél in hechtenis verkeert.

[Or. 13]

[Bijlage met een formeel verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de in punt 3.16 supra geformuleerde vragen]

[OMISSIS]

[Or. 14]

[OMISSIS]

[Or. 15]

[OMISSIS] [De] Supreme Court is van oordeel dat voor de beslechting van de discussiepunten tussen de partijen in het kader van dit beroep verduidelijkingen dienen te worden verstrekt over de juiste uitlegging van een aantal bepalingen van het Unierecht, met name de artikelen 19 en 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 26 en 27 van het kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, zoals gewijzigd bij het kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (“kaderbesluit”).

BIJGEVOLG BESLIST DE SUPREME COURT om het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [OMISSIS] te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

[Herneming van de in punt 3.16 supra uiteengezette vragen]

[OMISSIS] **[Or. 16]**

[OMISSIS]