



Jurisprudentie

Zaak C-365/21

MR

tegen

Generalstaatsanwaltschaft Bamberg

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Oberlandesgericht Bamberg)

Arrest van het Hof (Vijfde kamer) van 23 maart 2023

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Artikel 54 – Beginsel ne bis in idem – Artikel 55, lid 1, onder b) – Uitzondering op de toepassing van het beginsel ne bis in idem – Inbreuk op de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de lidstaat – Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel ne bis in idem – Artikel 52, lid 1 – Beperkingen van het beginsel ne bis in idem – Verenigbaarheid van een nationale verklaring houdende een uitzondering op het beginsel ne bis in idem – Criminele organisatie – Vermogensdelicten”

1. *Justitiële samenwerking in strafzaken – Protocol tot opnemning van het Schengenacquis – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Beginsel ne bis in idem – Toepassingsvoorwaarde – Zelfde feiten – Begrip – Zelfde materiële feiten – Bevoegdheid van nationale instanties om vast te stellen of de feiten dezelfde zijn (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50; Schengenuitvoeringsovereenkomst, art. 54)*

(zie punten 31-39)

2. *Justitiële samenwerking in strafzaken – Protocol tot opnemning van het Schengenacquis – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Beginsel ne bis in idem – Uitzondering – Inbreuk op de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de lidstaat – Beperking – Voorwaarden – Bij wet gestelde beperking – Eerbiediging van de wezenlijke inhoud van dat beginsel – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – Geldigheid in het licht van artikel 50 van het Handvest [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50; Schengenuitvoeringsovereenkomst, art. 54, art. 55, lid 1, b), en art. 56]*

(zie punten 46-50, 52, 53, 56-67, dictum 1)

3. *Justitiële samenwerking in strafzaken – Protocol tot opnemning van het Schengenacquis – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Beginsel ne bis in idem – Verklaring van een lidstaat*

dat hij bij inbreuken op zijn staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen niet is gebonden door dit beginsel – Verklaring die tevens slaat op de deelname aan een criminele organisatie die uitsluitend vermogensdelicten heeft gepleegd – Toelaatbaarheid – Voorwaarden

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50 en art. 52, lid 1; Schengenuitvoeringsovereenkomst, art. 54 en art. 55, lid 1)

(zie punten 74-81, 83, dictum 2)

Samenvatting

In september 2020 is MR, Israëliisch staatsburger met laatste verblijfplaats in Oostenrijk, door een Oostenrijkse rechter wegens ernstige beroepsmatige fraude en wegens witwassen van geld veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar. Nadat hij deze straf gedeeltelijk had uitgezeten en de rest was omgezet in een voorwaardelijke straf, is hij in Oostenrijk in voorlopige hechtenis genomen om te worden overgeleverd op grond van een Europees aanhoudingsbevel (EAB), dat een Duitse rechter in december 2020 had uitgevaardigd wegens oprichting van een criminele organisatie en beleggingsfraude.

Bij beschikking van maart 2021 is het beroep van MR tegen dit EAB verworpen op grond dat de feiten in deze twee procedures verschilden, zodat het in de SUO¹ bepaalde beginsel ne bis in idem niet van toepassing was. Subsidiair is geoordeeld dat MR werd vervolgd wegens een strafbaar feit waarop de verklaring die de Bondsrepubliek Duitsland bij de bekrachtiging van de SUO had afgelegd, van toepassing is. Vanwege deze verklaring is deze lidstaat niet gebonden door het beginsel ne bis in idem indien de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis werd gewezen een inbreuk vormen op de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van Duitsland².

De verwijzende rechter is verzocht om deze beschikking opnieuw te beoordelen en hij vraagt zich af of het feit dat de SUO de lidstaten de mogelijkheid biedt om een dergelijke verklaring te geven, verenigbaar is met artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), waarin het beginsel ne bis in idem is vastgelegd. Zou dat het geval zijn, dan vraagt deze rechter zich af of deze verklaring ook kan slaan op criminele organisaties die uitsluitend vermogensdelicten plegen.

Het Hof antwoordt bevestigend op deze twee vragen en verduidelijkt onder welke voorwaarden een dergelijke verklaring ook op die soort criminele organisatie kan slaan.

¹ Schengen-acquis – Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (hierna: „SUO”). Het beginsel ne bis in idem is neergelegd in artikel 54 SUO, waarin wordt bepaald dat „[e]en persoon die bij onherroepelijk vonnis door een overeenkomstsluitende partij is berecht, [...] door een andere overeenkomstsluitende partij niet [kan] worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten, op voorwaarde dat ingeval een straf of maatregel is opgelegd, deze reeds is ondergaan of daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, dan wel op grond van de wet van de veroordelende overeenkomstsluitende partij niet meer ten uitvoer gelegd kan worden.”

² De mogelijkheid om deze verklaring af te leggen is neergelegd in artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats bevestigt het Hof dat de SUO vanuit het oogpunt van artikel 50 van het Handvest op geldige wijze bepaalt dat de betrokken verklaring kan worden gegeven³, en het stelt om te beginnen vast dat de bestreden bepaling van de SUO een beperking vormt van het fundamentele recht dat in artikel 50 van het Handvest wordt gewaarborgd. Een dergelijke beperking kan echter worden gerechtvaardigd indien zij bij wet is gesteld en de wezenlijke inhoud van dat recht eerbiedigt⁴. In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel moet die beperking bovendien noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen⁵.

In deze context herinnert het Hof eraan dat een beperking op het beginsel *ne bis in idem* de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest eerbiedigt wanneer daarbij enkel met het oog op de verwezenlijking van een andere doelstelling wordt toegestaan dat een persoon nogmaals voor dezelfde feiten wordt vervolgd en bestraft. In dit opzicht geldt de uitzondering van de SUO⁶ op dit beginsel slechts indien de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis is gewezen een inbreuk vormen op de veiligheid van de staat of andere even wezenlijke belangen van de lidstaat die van deze uitzondering wil gebruikmaken. Van oordeel dat het begrip „veiligheid van de staat” als verwant moet worden beschouwd met dat van „nationale veiligheid”⁷, benadrukt het Hof dat de doelstelling de nationale veiligheid te beschermen strookt met het eminente belang dat wordt gehecht aan de bescherming van de essentiële staatsfuncties en de fundamentele belangen van de samenleving. Hieruit volgt dat de strafbare feiten waarvoor de SUO het toestaat dat zij worden uitgezonderd van dit beginsel die lidstaat zelf moeten treffen. Dat geldt ook voor strafbare feiten tegen de andere belangen van de lidstaat. Bijgevolg eerbiedigt de bestreden bepaling van de SUO⁸ de wezenlijke inhoud van het beginsel *ne bis in idem*, voor zover deze bepaling het die lidstaat toestaat om een straf op te leggen voor strafbare feiten die deze staat zelf treffen en om aldus doelstellingen na te streven die noodzakelijkerwijze verschillen van de doelstellingen op grond waarvan de beklaagde reeds in een andere lidstaat is berecht.

Vervolgens moet, wat betreft het evenredigheidsbeginsel, de mogelijkheid om een beperking van het beginsel *ne bis in idem* te rechtvaardigen worden beoordeeld door de ernst te bepalen van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt en door na te gaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst. De in de aangehaalde bepaling van de SUO geboden mogelijkheid⁹ is geschikt voor de verwezenlijking van de doelstelling van algemeen belang dat een lidstaat bedreigingen van zijn staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen bestrijdt.

Tot slot is, gelet op de aard en de bijzondere ernst van deze bedreigingen, het gewicht van deze doelstelling van algemeen belang groter dan dat van de bestrijding van de – zelfs ernstige – criminaliteit in het algemeen. Deze doelstelling kan dus maatregelen rechtvaardigen die gepaard gaan met inmengingen in de grondrechten die niet gerechtvaardigd zouden zijn voor het vervolgen en straffen van personen voor strafbare feiten in het algemeen.

³ Zie artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

⁴ Zie artikel 52, lid 1, eerste zin, van het Handvest.

⁵ Zie artikel 52, lid 1, tweede zin, van het Handvest.

⁶ Zie in het bijzonder artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

⁷ Dit begrip staat in artikel 4, lid 2, VEU.

⁸ Zie artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

⁹ Zie artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

In de tweede plaats constateert het Hof dat de SUO¹⁰, gelezen in het licht van het Handvest¹¹, niet in de weg staat aan de uitlegging die de rechterlijke instanties van een lidstaat geven aan de verklaring van die lidstaat op grond van de SUO, dat die lidstaat niet gebonden is door de bepalingen ervan waarin het beginsel *ne bis in idem* is neergelegd¹², wat betreft het oprichten van een criminele organisatie, wanneer de criminele organisatie waaraan de beklaagde heeft deelgenomen uitsluitend vermogensdelicten heeft gepleegd, mits de betreffende strafvervolgning, gelet op de activiteiten van die organisatie, aantastingen van de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van die lidstaat beoogt te bestrijden.

In dit verband merkt het Hof ten eerste op dat onder de uitzondering in de SUO¹³ in de eerste plaats strafbare feiten vallen als spionage, verraad of ernstige inbreuken op het functioneren van de overheid, die naar hun aard de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de betrokken lidstaat betreffen. Dit betekent echter niet dat de draagwijdte van deze uitzondering noodzakelijkerwijze beperkt blijft tot dergelijke strafbare feiten. Het kan namelijk niet worden uitgesloten dat een strafvervolgning voor feiten waarvan de bestanddelen niet specifiek een aantasting van de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de lidstaat inhouden, toch onder die uitzondering valt indien, gelet op de omstandigheden waarin de feiten zijn gepleegd, naar behoren kan worden vastgesteld dat de strafvervolgning voor de betreffende feiten tot doel heeft aantastingen van die veiligheid of andere even wezenlijke belangen te bestrijden.

Ten tweede moet die strafvervolgning wegens een strafbaar feit dat is genoemd in een verklaring waarmee de mogelijkheid van die bepaling van de SUO¹⁴ wordt benut, betrekking hebben op feiten die deze lidstaat zelf op bijzonder ernstige wijze treffen. Niet elke criminele organisatie tast echter noodzakelijkerwijze en als zodanig de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de betrokken lidstaat aan. Op grond van de uitzondering op het beginsel *ne bis in idem* kan de oprichting van een criminele organisatie dus uitsluitend worden vervolgd indien de activiteiten van die organisatie vanwege hun onderscheidende kenmerken geacht kunnen worden een dergelijke aantasting te vormen.

In deze context verduidelijkt het Hof, wat betreft het belang dat moet worden gehecht aan het feit dat een criminele organisatie zich uitsluitend bezighoudt met vermogensdelicten, dat, om de activiteiten van een dergelijke organisatie te kunnen beschouwen als een aantasting van de staatsveiligheid of andere even wezenlijke belangen van de betreffende lidstaat, rekening moet worden gehouden met de omvang van de schade die deze activiteiten die lidstaat hebben berokkend. Bovendien moeten die activiteiten de lidstaat zelf raken, wat ook de daadwerkelijke bedoeling van die organisatie moge zijn en daargelaten dat ieder delict de openbare orde aantast.

¹⁰ Het Hof bedoelt hier artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

¹¹ Zie artikel 50 en artikel 52, lid 1, van het Handvest.

¹² Zie artikel 54 SUO.

¹³ Zie artikel 55, lid 1, onder b), SUO.

¹⁴ Zie artikel 55, lid 1, onder b), SUO.