ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

11 september 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Artikel 54 – Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Ne-bis-in-idembeginsel – Begrip ‚dezelfde feiten' – Veroordeling in een lidstaat van een lid van een terroristische organisatie wegens deelname aan deze organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad – Vervolging in een andere lidstaat wegens dezelfde terroristische daden"

In zaak C-802/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Audiencia Nacional (nationale centrale rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissing van 4 december 2023, ingekomen bij het Hof op 28 december 2023, in de strafprocedure tegen

MSIG,

in tegenwoordigheid van:

Ministerio Fiscal,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, T. von Danwitz (rapporteur), vicepresident van het Hof, A. Kumin, I. Ziemele en S. Gervasoni, rechters,

advocaat-generaal: D. Spielmann,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– het Ministerio Fiscal, vertegenwoordigd door C. García-Berro Montilla, fiscal,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis als gemachtigde,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door Zs. Biró-Tóth en M. Z. Fehér als gemachtigden,

* Procestaal: Spaans.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en I. Zaloguin als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), die op 19 juni 1990 te Schengen is ondertekend en op 26 maart 1995 in werking is getreden (Schengenuitvoeringsovereenkomst; hierna: „SUO"), gelezen in het licht van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure tegen MSIG wegens het toebrengen van schade met een terroristisch oogmerk, pogingen tot moord met een terroristisch oogmerk, en het veroorzaken van lichamelijk letsel.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 54 SUO, dat is opgenomen in titel III, hoofdstuk 3 („Toepassing van het beginsel ne bis in idem"), bepaalt:

„Een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een overeenkomstsluitende partij is berecht, kan door een andere overeenkomstsluitende partij niet 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 wetten van de veroordelende overeenkomstsluitende partij niet meer ten uitvoer gelegd kan worden."

Spaans recht

Organieke wet 7/2014

4 De Ley Orgánica 7/2014, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (organieke wet 7/2014 betreffende de uitwisseling van gegevens uit strafregisters en de inaanmerkingneming van

veroordelingen tussen de lidstaten van de Europese Unie) van 12 november 2014 (BOE nr. 275 van 13 november 2014, blz. 93204), in de versie die van toepassing was op de datum van indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing (hierna: „organieke wet 7/2014”), bepaalt in artikel 14:

„1. De rechtsgevolgen van een eerdere onherroepelijke veroordeling die in een andere lidstaat ten aanzien van dezelfde persoon is uitgesproken wegens andere feiten, zijn in het kader van een nieuwe strafprocedure gelijkwaardig aan de gevolgen die uit diezelfde veroordeling zouden zijn voortgevloeid indien zij in Spanje was uitgesproken, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de veroordelingen zijn opgelegd wegens strafbare feiten krachtens de Spaanse wet die van toepassing was op de datum waarop zij zijn gepleegd;

b) over deze veroordelingen is voldoende informatie verkregen met behulp van de toepasselijke rechtsinstrumenten inzake wederzijdse rechtsbijstand of inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister.

2. Onverminderd de bepalingen van het vorige lid, hebben onherroepelijke veroordelingen die in andere lidstaten zijn uitgesproken geen gevolgen voor, en kunnen deze niet leiden tot intrekking of herziening van, de volgende beslissingen:

a) onherroepelijke beslissingen van Spaanse rechterlijke instanties die vóór die veroordelingen zijn uitgesproken en beslissingen tot tenuitvoerlegging daarvan;

b) veroordelingen die zijn uitgesproken in latere procedures in Spanje betreffende strafbare feiten die zijn gepleegd voordat de rechterlijke instantie van de andere lidstaat een veroordeling heeft uitgesproken;

c) beschikkingen die zijn uitgesproken of moeten worden uitgesproken krachtens artikel 988, derde alinea, van de Ley de Enjuiciamiento Criminal (wetboek van strafvordering) waarbij grenzen worden gesteld aan de tenuitvoerlegging van straffen, waaronder die onder b).

3. De strafregisters in het centrale register worden geacht nietig te zijn verklaard, zelfs indien zij voortkomen uit in andere staten uitgesproken veroordelingen, met het oog op de inaanmerkingneming ervan in Spanje door rechters en rechtbanken overeenkomstig het Spaanse recht, tenzij van tevoren is meegedeeld dat zij door de staat van veroordeling zijn doorgehaald.”

5 De enige aanvullende bepaling van deze wet luidt:

„Veroordelingen die vóór 15 augustus 2010 door een rechterlijke instantie van een lidstaat van de Europese Unie zijn uitgesproken, worden voor de toepassing van deze wet in geen geval in aanmerking genomen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

6 Na op 3 oktober 2004 door de Franse politie te zijn aangehouden, is MSIG op 4 september 2019 aan de Spaanse autoriteiten uitgeleverd op grond van een Europees aanhoudingsbevel dat was uitgevaardigd door de Juzgado Central de Instrucción nº 2 de la Audiencia Nacional (centrale onderzoeksrechtbank nr. 2 bij de nationale centrale rechterlijke instantie, Spanje).

7 Bij de Audiencia Nacional (nationale centrale rechterlijke instantie, Spanje), de verwijzende rechter, is een strafprocedure ingeleid tegen MSIG wegens het plegen van een terroristische aanslag in Oviedo (Spanje) op 21 juli 1997. MSIG wordt ervan beschuldigd strafbare feiten te hebben gepleegd bestaande in het toebrengen van schade met een terroristisch oogmerk, poging tot moord met een terroristisch oogmerk en het veroorzaken van lichamelijk letsel.

8 De feiten die aan deze beschuldiging ten grondslag liggen, worden door de verwijzende rechter als volgt beschreven:

„Tijdens haar onafgebroken verblijf in Frankrijk vanaf een onbepaalde datum tot aan haar aanhouding in oktober 2004, was [MSIG], als leider van de terroristische organisatie Euskadi Ta Askatasuna (ETA), belast met het doorgeven van de instructies van de hoogste leiding van de organisatie en met het overeenkomstig deze instructies bepalen van de actielijnen van de terroristische commando's die in Spanje actief waren, waarbij zij vanuit Frankrijk informatie aan hen toezond, gewoonlijk door middel van notities die op vooraf bepaalde plaatsen werden neergelegd, alsmede de middelen (wapens, granaten en explosieven) leverde om hun acties uit te voeren, doorgaans via derden die hun wapens bewaarden. Meestal stond het aan de leden van deze commando's om, overeenkomstig de algemene instructies die zij van de leiding van de ETA ontvingen, concreet te beslissen welke terroristische daad zij zouden plegen, deze in detail te plannen met gebruik van de aan hen overhandigde middelen en wapens, en na de uitvoering van die daad verantwoording over het resultaat ervan af te leggen aan de leiding van de terroristische organisatie.

In het specifieke geval dat aanleiding gaf tot de vervolging besloten twee leden van de ETA, die destijds onbekend waren bij de politie en deel uitmaakten van een „legaal" commando („KATU" of „KATTU") […], waarschijnlijk geholpen door onbekende anderen en handelend volgens de door hen ontvangen algemene instructies om politiedoelen of militaire doelen aan te vallen, om het politiebureau van de gemeente Oviedo, hoofdstad van de Comunidad Autónoma de Asturias (autonome regio Asturië, Spanje), aan te vallen. Daartoe vervaardigden zij, met de wapens die zij hadden ontvangen en opgeslagen, zelf een automatische lanceerinrichting voor antitankgranaten, die zij op 21 juli 1997 om omstreeks 8 uur 's ochtends op een bepaalde afstand van het politiebureau plaatsten, en brachten zij in de omgeving ook een geïmproviseerd explosief aan met het doel deze te laten ontploffen op het moment dat de politie de lanceerinrichting zou inspecteren.

Slechts drie van deze granaten ontploften en geen ervan raakte doel, doordat deze granaten op meerdere, willekeurige plekken in de buurt explodeerden, waarbij zij slechts materiële schade veroorzaakten en, door het lawaai van de explosie, gehoorbeschadiging aanrichtte bij één persoon die zich in de omgeving bevond. Het geïmproviseerd explosief werd tijdens de inspectie ter plaatse door de politie ontdekt en onmiddellijk onschadelijk gemaakt."

9 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat MSIG volgens de Spaanse openbaar aanklager moet worden beschouwd als de feitelijke dader van de betrokken strafbare feiten, omdat zij, ten eerste, ten tijde van de betrokken feiten leidinggevende was van de „legale commando's" van de ETA en, ten tweede, vanuit Frankrijk verschillende wapens leverde aan het „legale commando" „KATU" of „KATTU" (hierna: „KATTU") met het oog op het plegen van terroristische aanslagen. Volgens de aanwijzingen van deze rechter bedraagt de door deze openbaar aanklager geëiste straf voor de betrokken feiten in totaal 71 jaar gevangenisstraf. De verwijzende rechter preciseert dat de tenuitvoerlegging van deze straf van rechtswege, overeenkomstig de bepalingen van het wetboek van strafrecht, moet worden beperkt tot maximaal 30 jaar gevangenisstraf.

10 MSIG is echter in Frankrijk al bij verstek veroordeeld voor „deelname aan een criminele organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad”. In dit verband refereert de verwijzende rechter aan vier in Frankrijk gewezen vonnissen waarbij MSIG is veroordeeld (hierna: „Franse vonnissen”). De eerste drie vonnissen, die dateren van 21 februari 2000, 23 februari 2000 en 13 februari 2003, betreffen verschillende perioden in de jaren 1996 en 1997 en hebben elk geleid tot vijf jaar gevangenisstraf. Het vierde vonnis, van 17 december 2010, betreft de periode tot en met 10 maart 2004, met uitzondering van een periode die begon in de loop van 1996 en eindigde op 31 december 1997, en heeft geleid tot 20 jaar opsluiting.

11 Krachtens een beslissing tot samenvoeging van straffen van de cour d’appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) van 13 februari 2014 zijn de bij de Franse vonnissen opgelegde straffen samengevoegd tot één enkele gevangenisstraf van 20 jaar, die MSIG in Frankrijk heeft uitgezeten voordat zij aan de Spaanse autoriteiten werd uitgeleverd.

12 De verwijzende rechter merkt voorts op dat MSIG, na haar uitlevering aan de Spaanse autoriteiten, in Spanje is vervolgd en veroordeeld in procedures waarvan sommige betrekking hadden op daden die zij volledig in Spanje had gepleegd als ETA-lid voordat zij naar Frankrijk was verhuisd, en andere, zoals die in het hoofdgeding, op terroristische daden in Spanje waaraan zij vanuit het Franse grondgebied, als leider van de ETA, had deelgenomen.

13 Die rechter merkt op dat hij bij beschikking van 20 februari 2023 de straffen die bij acht in Spanje gewezen onherroepelijke vonnissen aan MSIG waren opgelegd, heeft samengevoegd en overeenkomstig artikel 76, lid 1, van het wetboek van strafrecht en artikel 988 van het wetboek van strafvordering een maximum van 30 jaar gevangenisstraf heeft vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van alle onherroepelijke veroordelingen, aangezien de betrokken strafbare feiten op grond van die laatste bepaling als samenhangend werden beschouwd en in één enkele procedure konden worden vervolgd.

14 De verwijzende rechter verklaart echter dat het Spaans recht niet toestaat dat de straffen die voortvloeien uit de door de Franse en Spaanse rechterlijke instanties uitgesproken veroordelingen worden samengevoegd, ondanks de juridische band die in talrijke gevallen tussen deze veroordelingen bestaat. Zo moet MSIG na de gevangenisstraf van 20 jaar in Frankrijk te hebben uitgezeten een gevangenisstraf van 30 jaar ondergaan, dat wil zeggen een gevangenisstraf van in totaal minimaal 50 jaar, zonder dat een maximumstraf kan worden vastgesteld.

15 De verwijzende rechter merkt op dat de Franse vonnissen qua tijdsbestek betrekking hebben op alle activiteiten die MSIG vanuit Frankrijk als leider van de ETA heeft ontplooid. Deze vonnissen hebben geleid tot veroordelingen van in totaal 35 jaar gevangenisstraf die krachtens de beslissing van de cour d’appel de Paris van 13 februari 2014 zijn samengevoegd tot één enkele gevangenisstraf van 20 jaar, op grond dat die vonnissen betrekking hadden op eenzelfde onrechtmatige activiteit bestaande in de daden die de betrokkene had gepleegd als verantwoordelijke leider van de in Spanje actieve „legale commando’s”, die zowel verband hielden met het opzetten van de activiteiten van de ETA als met het leveren van de middelen voor het plegen van aanslagen. MSIG heeft aldus in verschillende perioden deelgenomen aan de voorbereiding van terroristische aanslagen in Spanje.

16 Zowel de in Frankrijk berechte daden van MSIG als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde daden zijn volledig vanuit Frankrijk gepleegd, zonder dat MSIG zich ooit naar Spanje heeft verplaatst. Voorts hadden de in Spanje vervolgde daden betrekking op de planning door MSIG, als leider van de ETA, van de activiteiten van de „legale commando’s”, in het onderhavige geval

KATTU. De leden van deze commando's konden zelfstandig beslissen welke doelstellingen zij wilden bereiken met de ontvangen middelen, terwijl de directie van de ETA achteraf in het bijzonder werd geïnformeerd over de uitkomst van de gepleegde aanslagen of van eventuele mislukkingen. De in Spanje tegen MSIG ingestelde vervolging betreft dus dezelfde activiteit als die waarop de Franse vonnissen betrekking hebben.

17 De Franse autoriteiten hebben alle strafbare activiteiten van MSIG als leidinggevend lid van de ETA onderzocht en daarover uitspraak gedaan, en hebben nauwkeurige en gedetailleerde kennis verworven van de daden van MSIG die verband houden met de terroristische acties van de ETA in Spanje en Frankrijk, hetgeen tot uitdrukking komt in de Franse vonnissen.

18 Volgens de verwijzende rechter bestaat er geen enkele twijfel dat alle door de Franse onderzoekers verzamelde informatie is gebruikt in het kader van de tegen MSIG ingestelde vervolging. Zo beschikten de Franse rechterlijke instanties over uitvoerige informatie over de activiteiten van MSIG en kan worden aangenomen dat zij uitspraak hebben gedaan over alle strafbare activiteiten van MSIG in Frankrijk in verband met terroristische commando's van de ETA die in Spanje actief waren, waaronder KATTU. Bovendien is al het onderzoeksmateriaal dat betrekking heeft op de ETA en waarmee de precieze rol van MSIG binnen deze organisatie kan worden vastgesteld, door de Franse autoriteiten overgedragen aan de Spaanse politie om het in Spanje gevoerde onderzoek naar nog onopgehelderde feiten af te ronden.

19 De verwijzende rechter is van oordeel dat de Franse vonnissen betrekking hebben op alle daden die MSIG vanuit Frankrijk als leider van de ETA heeft gepleegd. Zo wordt in een vonnis van de tribunal de grande instance de Paris (rechter in eerste aanleg Parijs, Frankrijk) van 13 februari 2003 vermeld dat „[de] verdachte in de loop van 1997 […] heeft deelgenomen aan een groepering die was opgericht of aan een samenspanning die was aangegaan met het oog op de voorbereiding van terroristische daden, in het onderhavige geval ETA-MILITAIRE", en wordt daarin verwezen naar de acties die zij heeft ondernomen tijdens de periode waarin de terroristische aanslag in Oviedo op 21 juli 1997 heeft plaatsgevonden.

20 Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat hij in een arrest van 21 januari 2021 heeft geoordeeld dat er sprake was van een „bis-in-idemsituatie", gelet op de verschillende veroordelingen die de Franse rechterlijke instanties tegen MSIG hebben uitgesproken wegens haar activiteiten vanuit Frankrijk als leider van de ETA en haar deelname aan de voorbereiding van aanslagen, die qua tijdsbestek betrekking hebben op feiten waarvoor bij hem vervolging is ingesteld. Dat arrest is echter vernietigd door een arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 21 maart 2023, waarin in essentie is vastgesteld dat de veroordeling van MSIG in Frankrijk geen betrekking had op de deelname aan concrete terroristische acties, zelfs niet in algemene of onbepaalde zin. De Tribunal Supremo oordeelde derhalve dat er geen sprake was van een „bis-in-idemsituatie" en preciseerde daarbij dat wat niet door de rechter is behandeld, niet kan worden geacht te zijn berecht. De Tribunal Supremo heeft het arrest van 21 januari 2021 vernietigd wegens ontoereikende motivering en heeft de zaak terugverwezen naar de verwijzende rechterlijke instantie voor een nieuwe uitspraak. Hoewel de meerderheid van de leden van de verwijzende rechterlijke instantie van oordeel zijn dat er sprake is van een „bis-in-idemsituatie", merkt zij op dat dit oordeel niet wordt gedeeld door de Tribunal Supremo. Gelet op het autonome karakter van het begrip „ne bis in idem", heeft dit de verwijzende rechterlijke instantie ertoe gebracht zich tot het Hof te wenden.

21 In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat het ne-bis-in-idembeginsel zoals uitgelegd door het Hof vereist dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat de materiële feiten een geheel moeten vormen van feiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, ongeacht de juridische kwalificatie van deze feiten of het beschermde rechtsgoed. De verwijzende rechter vraagt zich echter af hoe het begrip „feit" voor de beoordeling van het ne-bis-in-idembeginsel moet worden opgevat, met name in het licht van de verschillende manieren waarop de „feiten" worden weergegeven in de in de lidstaten gewezen vonnissen. Dit begrip kan betrekking hebben op het louter plaatsvinden van een gebeurtenis, los van de juridische kwalificatie ervan, of kan worden geacht een juridische inhoud te hebben en geen verband te houden met een objectief feit, maar met een van de bestaande strafrechtelijke kwalificaties of het gekwalificeerde rechtsfeit.

22 De verwijzende rechter merkt op dat in het onderhavige geval dezelfde feiten door de Franse en de Spaanse rechters op verschillende wijze juridisch zijn gekwalificeerd. De Franse rechterlijke instanties hebben verwezen naar de activiteit van MSIG als leider van een terroristische organisatie met het oog op de voorbereiding van terroristische daden door middel van een of meer daden, ook al zijn de terroristische daden zelf feitelijk gepleegd door andere personen. In Spanje daarentegen wordt MSIG meer beschouwd als de rechtstreekse dader van het betrokken strafbare feit, hoewel rekening wordt gehouden met het feit dat de terroristische daad zelf feitelijk door derden is uitgevoerd. Volgens de verwijzende rechter hebben de procedures bij de Franse en de Spaanse rechterlijke instanties betrekking op dezelfde daden van MSIG.

23 De verwijzende rechter benadrukt dat MSIG, indien de feiten niet dezelfde zijn maar slechts gelijktijdig plaatsvinden, na een gevangenisstraf van 20 jaar in Frankrijk te hebben uitgezeten hoogstwaarschijnlijk een gevangenisstraf van 30 jaar in Spanje zou moeten ondergaan. Dit zou een bijzonder disproportionele bestraffing zijn, waardoor MSIG met name wordt gediscrimineerd ten opzichte van personen die in één enkele lidstaat zijn veroordeeld.

24 In deze omstandigheden heeft de Audiencia Nacional de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is er in casu, gelet op de beschreven feitelijke omstandigheden en de rechtsgronden van de strafprocedure die in Spanje tegen MSIG wordt gevoerd en gelet op de verschillende veroordelingen die eerder in Frankrijk tegen haar zijn uitgesproken, sprake van een „bis-in-idemsituatie" in de zin van artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO met betrekking tot hetgeen haar in Spanje ten laste wordt gelegd, aangezien het gaat om „dezelfde feiten", overeenkomstig de draagwijdte die in de Europese rechtspraak aan dit begrip wordt toegekend?

2) Is in ieder geval het ontbreken van een bepaling in het Spaanse recht die het mogelijk maakt om de gevolgen van eerder door rechters van andere lidstaten uitgesproken onherroepelijke veroordelingen te erkennen, met het oog op de mogelijke beoordeling van het bestaan van een „bis-in-idemsituatie" op grond van dezelfde feiten, verenigbaar met artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO, alsmede met artikel 1, lid 3, artikel 3, punt 2, en artikel 4, punten 3 en 5, van 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)]?

3) Is het ontbreken, in casu of in het algemeen, van een wettelijke bepaling of praktijk of zelfs een mechanisme of procedure in het Spaanse recht die het mogelijk maakt om de gevolgen van eerder door rechters van andere lidstaten uitgesproken onherroepelijke veroordelingen te erkennen met het oog op de bepaling van de straf, de samenvoeging daarvan met andere straffen of de aanpassing aan of begrenzing van de maximumstraf, hetzij in de fase van de berechting en het geven van een beslissing, hetzij in de daaropvolgende fase van de tenuitvoerlegging ervan, met als doel om, subsidiair, wanneer er geen „bis-in-idemsituatie" op grond van dezelfde feiten wordt vastgesteld, de evenredigheid van de straf te waarborgen – zoals in casu, waarin in de gevoerde procedure sprake is van een eerdere veroordeling door rechters van een andere lidstaat waarbij zware straffen zijn opgelegd, die reeds zijn ondergaan, voor feiten die gelijk zijn (door in de tijd samen te vallen, nauw samen te hangen of in een strafrechtelijk of soortgelijk verband te staan) met die welke in Spanje worden berecht – in strijd met artikel 45 en artikel 49, lid 3, van het Handvest, of met de overwegingen 7, 8, 9, 13 en 14 en [met] artikel 3, leden 1, 2, 4 en 5, van kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie [(PB 2008, L 220, blz. 32)], en met overweging 12 en artikel 1, lid 3, van kaderbesluit [2002/584]?

4) Is, gelet op de omstandigheden in het onderhavige geval en in het algemeen, de absolute uitsluiting van de gevolgen van eerdere in andere lidstaten van de Europese Unie gewezen onherroepelijke vonnissen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien in artikel 14, lid 2, onder b), voor in Spanje uitgesproken veroordelingen, in artikel 14, lid 2, onder c), [van organieke wet 7/2014] voor beschikkingen tot tenuitvoerlegging van het vonnis, en in de enige aanvullende bepaling (voor veroordelingen en beschikkingen die dateren van vóór 15 augustus 2010) [van organieke wet 7/2014] waarbij de Europese regeling is omgezet, verenigbaar met:
   a) artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO, die beide betrekking hebben op ne bis in idem op internationaal niveau;
   b) de overwegingen 7, 8, 9, 13 en 14 en artikel 3, leden 1, 2, 4 en 5, van kaderbesluit [2008/675], alsmede met artikel 45 en artikel 49, lid 3, van het Handvest en met het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie?"

Procedure bij het Hof

25 In een brief van 4 december 2024, ingekomen ter griffie van het Hof op 19 december 2024, heeft de verwijzende rechter aan het Hof meegedeeld dat op 8 november 2024 een nieuwe organieke wet in werking is getreden waarbij wezenlijke aspecten van organieke wet 7/2014 zijn gewijzigd, en dat zijn twijfels over de verenigbaarheid van deze wet met de in de tweede tot en met de vierde prejudiciële vraag bedoelde Unierechtelijke bepalingen zijn weggenomen. Aangezien de verwijzende rechter van oordeel is dat deze vragen zonder voorwerp zijn geraakt, hoeft enkel uitspraak te worden gedaan over de eerste prejudiciële vraag.

Eerste vraag

Ontvankelijkheid

26 De Spaanse regering betwijfelt of de eerste vraag ontvankelijk is, op grond dat de verwijzende rechter niet de feiten en redenen heeft uiteengezet waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht, zodat zij niet kan worden beantwoord. Subsidiair is deze regering van mening dat op basis van de door de verwijzende rechter verstrekte feitelijke en juridische gegevens niet kan worden beoordeeld of de betrokken feiten dezelfde zijn. Zo worden in de verwijzingsbeslissing niet de feiten vermeld die, wat MSIG betreft, in aanmerking zijn genomen in het kader van de aanslag in Oviedo op 21 juli 1997, zodat moeilijk kan worden vastgesteld of deze feiten dezelfde zijn als die welke worden genoemd in de door de Franse rechterlijke instanties tegen MSIG uitgesproken veroordelingen.

27 Volgens artikel 94, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moet een verzoek om prejudiciële beslissing „een summier overzicht [bevatten] van het voorwerp van het geschil en de relevante feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn vastgesteld, althans, ten minste een uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten", alsmede van „de strekking van de nationale bepalingen die op de zaak van toepassing kunnen zijn en, in voorkomend geval, de relevante nationale rechtspraak." Voorts dient het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering de „uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging […] van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling" te bevatten.

28 Volgens de rechtspraak van het Hof dienen de in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de overige belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden om overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge dit artikel alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbenden worden gebracht (arrest van 28 november 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In het onderhavige geval worden in het verzoek om een prejudiciële beslissing zowel de aan MSIG ten laste gelegde feiten die in Spanje hebben plaatsgevonden als de in Frankrijk berechte feiten uiteengezet zoals deze uit de Franse vonnissen voortvloeien, waarbij de informatie waarover de Franse autoriteiten beschikten nader wordt toegelicht. Voorts verduidelijkt de verwijzende rechter de redenen die hem ertoe hebben gebracht de eerste vraag te stellen en zet hij uiteen wat de strekking is van de nationale bepalingen die in het onderhavige geval van toepassing kunnen zijn.

30 De eerste vraag is dan ook ontvankelijk.

Ten gronde

31 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het begrip „dezelfde feiten” in de zin van artikel 54 SUO, gelezen in het licht van artikel 50 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het de feiten omvat die aan een persoon ten laste worden gelegd in een strafprocedure die in een lidstaat is ingeleid wegens terroristische daden, wanneer deze persoon reeds in een andere lidstaat op grond van diezelfde daden is veroordeeld wegens deelname aan een terroristische organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad.

32 Het ne-bis-in-idembeginsel is verankerd in artikel 54 van de SUO, die in het Unierecht is opgenomen bij het Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie (PB 1997, C 340, blz. 93), dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht [arrest van 23 maart 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Uitzondering op het beginsel ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, punt 46].

33 Aangezien dit beginsel voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, moet artikel 54 SUO worden uitgelegd in het licht van artikel 50 van het Handvest, waarvan het de wezenlijke inhoud eerbiedigt [arresten van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 65, en 23 maart 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Uitzondering op het beginsel ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, punt 32].

34 Uit de bewoordingen van artikel 54 SUO blijkt dat een lidstaat een persoon niet kan vervolgen ter zake van dezelfde feiten als die waarvoor hij reeds bij onherroepelijk vonnis door een andere lidstaat is berecht, 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 wetten van laatstgenoemde staat niet meer ten uitvoer kan worden gelegd.

35 Voor de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel moet zijn voldaan aan een tweeledige voorwaarde, namelijk dat er sprake is van een eerdere onherroepelijke beslissing („bis”) en dat de eerdere beslissing en de latere vervolgingsmaatregelen of beslissingen betrekking hebben op dezelfde feiten („idem”) (arresten van 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 45, en 19 oktober 2023, Központi Nyomozó Főügyészség, C-147/22, EU:C:2023:790, punt 26).

36 Wat de voorwaarde „idem” betreft – die moet worden onderzocht in het licht van de in punt 33 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak – volgt al uit de bewoordingen van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat dezelfde persoon voor hetzelfde strafbare feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft [zie in die zin arresten van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punt 78, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 71].

37 De voorwaarde „idem” vereist volgens vaste rechtspraak dat de materiële feiten dezelfde zijn. Derhalve vindt het ne-bis-in-idembeginsel geen toepassing wanneer de feiten in kwestie niet dezelfde maar slechts soortgelijk zijn [arresten van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punt 27; 23 maart 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Uitzondering op het beginsel ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, punt 37, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 74].

38 De gelijkheid van de materiële feiten wordt opgevat als een geheel van concrete omstandigheden die voortvloeien uit gebeurtenissen die in wezen dezelfde zijn, aangezien daarbij dezelfde dader betrokken is en zij onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in tijd en plaats [zie in die zin arresten van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punten 26 en 27; 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 128, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 75].

39 Indien de materiële feiten daarentegen niet een dergelijk geheel vormen, kan de enkele omstandigheid dat de rechterlijke instantie waarbij de tweede procedure is ingeleid constateert dat de vermeende pleger van deze feiten met hetzelfde misdadig opzet heeft gehandeld, niet volstaan om te verzekeren dat er sprake is van een geheel van onlosmakelijk met elkaar verbonden concrete omstandigheden, dat onder het begrip „dezelfde feiten” in de zin van artikel 54 SUO valt (arresten van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punten 29 en 30, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 76).

40 Bovendien is het vaste rechtspraak dat zowel artikel 54 SUO als artikel 50 van het Handvest alleen betrekking heeft op de juistheid van de feiten, ongeacht de juridische kwalificatie van die feiten of het beschermde rechtsgoed, aangezien de door deze bepalingen geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen [zie in die zin arresten van 16 november 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punt 39; 22 maart 2022, Nordzucker e.a., C-151/20, EU:C:2022:203, punt 39, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

41 Hieruit volgt dat de mogelijkheid dat dezelfde feiten in de zin van artikel 54 SUO, gelezen in het licht van artikel 50 van het Handvest, in twee lidstaten verschillende juridische kwalificaties krijgen, of het nastreven van verschillende rechtsgoederen in die lidstaten, niet in de weg kan staan aan de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel.

42 In het onderhavige geval staat het aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om uitspraak te doen over de feiten, en niet aan het Hof om na te gaan of de feiten waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde strafprocedure betrekking heeft, dezelfde zijn als die welke bij onherroepelijk vonnis door de Franse rechterlijke instanties zijn berecht. Niettemin kan het Hof deze rechter aanwijzingen verschaffen over de uitlegging van het Unierecht in het kader van de beoordeling of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten dezelfde zijn [zie in die zin arresten van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 133, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

43 Tegen die achtergrond, en gelet op de in punt 40 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak en voor zover komt vast te staan dat de strafprocedure in het hoofdgeding en de Franse vonnissen waarnaar de verwijzende rechter verwijst materieel betrekking hadden op dezelfde feiten, moet vooraf worden gepreciseerd dat de omstandigheid dat deze vonnissen betrekking hadden op andere strafbare feiten dan die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, niet relevant is voor de beoordeling van de voorwaarde „idem” (zie in die zin arrest van 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punt 70).

44 In dit verband is namelijk niet relevant of de elementen van de in de Franse vonnissen aan de orde zijnde strafbare feiten al dan niet dezelfde waren, maar wel of de feiten die in het kader van die vonnissen en de strafprocedure in het hoofdgeding aan de betrokkene ten laste worden gelegd,

betrekking hebben op dezelfde gedraging. Wanneer dezelfde gedraging van dezelfde persoon binnen hetzelfde tijdsbestek aan de orde is, moet worden nagegaan of de feiten waarvoor deze persoon eerst is veroordeeld en de feiten waarop de latere strafprocedure betrekking heeft, dezelfde of in wezen dezelfde zijn (EHRM, 19 december 2017, Ramda tegen Frankrijk, CE:ECHR:2017:1219JUD007847711, § 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Het staat dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen of in het onderhavige geval de precieze aan MSIG ten laste gelegde feiten op grond waarvan zij in Spanje strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld, dezelfde zijn als die welke de Franse strafrechters ertoe hebben gebracht haar te veroordelen.

46 In dit verband blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat MSIG in Spanje wordt beschuldigd van een strafbaar feit bestaande uit het toebrengen van schade met een terroristisch oogmerk, drie pogingen tot moord met een terroristisch oogmerk, en een strafbaar feit bestaande uit het veroorzaken van lichamelijk letsel, die op 21 juli 1997 in Oviedo zijn gepleegd door twee leden van KATTU. Volgens de verwijzende rechter wordt zij als feitelijke dader van deze strafbare feiten vervolgd omdat zij ten tijde van de feiten in het hoofdgeding leidinggevende was van de legale commando's van de ETA, en wegens de levering van verschillende wapens aan KATTU met het oog op het plegen van terroristische aanslagen.

47 Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was MSIG volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter belast met het doorgeven van de instructies van de hoogste leiding van de ETA en met het bepalen van de actielijnen van de in Spanje actieve terroristische commando's, overeenkomstig die instructies. MSIG heeft uitsluitend vanuit Frankrijk gehandeld.

48 Volgens voornoemde aanwijzingen hebben de twee leden van KATTU die de aanslag van 21 juli 1997 in Oviedo hebben gepleegd, gehandeld volgens de door hen ontvangen algemene instructies en hebben zij zelfstandig besloten om het politiebureau van de gemeente Oviedo aan te vallen.

49 Volgens de verwijzende rechter bevatten de Franse vonnissen ook geen enkele vermelding van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanslag en vermelden zij slechts de door MSIG op het Franse grondgebied gepleegde daden. Derhalve zijn de in het hoofdgeding aan MSIG ten laste gelegde feiten, op het eerste gezicht, niet dezelfde als die welke het voorwerp zijn geweest van de Franse vonnissen.

50 De verwijzende rechter preciseert echter dat deze vonnissen zowel qua tijdsbestek als qua inhoud betrekking hebben op alle handelingen die MSIG in Frankrijk heeft verricht in haar hoedanigheid van verantwoordelijke leider van de in Spanje actieve legale commando's, waaronder zowel het opzetten van de activiteiten van de ETA als het verschaffen van de middelen voor het plegen van aanslagen.

51 Uit de toelichting van de verwijzende rechter blijkt dat de feiten die in het hoofdgeding concreet aan MSIG ten laste worden gelegd en op grond waarvan zij in Spanje strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de betrokken aanslag, in wezen bestaan uit het vanuit het Franse grondgebied uitzetten van algemene actielijnen voor in Spanje actieve terroristische commando's en het verschaffen van de middelen voor de acties die deze commando's vervolgens zelf besloten uit te voeren en autonoom tot in detail planden. In dit verband blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat geen enkel ander specifiek feitelijk element in verband met de in Oviedo

gepleegde aanslag aan MSIG ten laste wordt gelegd, en dat dezelfde feiten de Franse rechterlijke instanties ertoe hebben gebracht MSIG strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor haar acties in Frankrijk.

52 Hieraan moet worden toegevoegd dat de verwijzende rechter bij de beoordeling of de betrokken feiten dezelfde zijn, niet alleen de feiten in overweging moet nemen die zijn vermeld in het dictum van de in Frankrijk gewezen onherroepelijke vonnissen en in het dictum van de door de Franse bevoegde autoriteiten gewezen tenlasteleggingen, maar ook de feiten die zijn vermeld in de motivering van die vonnissen en de feiten waarop het onderzoek betrekking had maar die niet zijn opgenomen in de tenlasteleggingen, en ook alle relevante informatie over de materiële feiten in de eerdere, met een onherroepelijke beslissing afgesloten, strafprocedure of strafprocedures in Frankrijk (zie in die zin arrest van 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 85).

53 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat artikel 57, lid 1, SUO bepaalt dat indien aan iemand in een lidstaat een strafbaar feit ten laste wordt gelegd en de bevoegde autoriteiten van die lidstaat redenen hebben om aan te nemen dat de tenlastelegging dezelfde feiten betreft als die waarop een onherroepelijke beslissing in een andere lidstaat betrekking had, deze autoriteiten, indien zij zulks nodig achten, de bevoegde autoriteiten van de lidstaat op wiens grondgebied die beslissing werd gegeven, kunnen verzoeken om de nodige inlichtingen in dezen. Het bij deze bepaling ingevoerde samenwerkingsmechanisme stelt de bevoegde autoriteiten van de tweede lidstaat die met de strafvervolging van eenzelfde persoon zijn belast, in staat om de autoriteiten van die eerste lidstaat om de relevante juridische informatie te verzoeken teneinde bijvoorbeeld verduidelijking te verkrijgen over de precieze aard van een op het grondgebied van die eerste lidstaat gegeven beslissing of over de precieze feiten waarop deze beslissing betrekking heeft (arrest van 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punten 50 en 51).

54 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 54 SUO, gelezen in het licht van artikel 50 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „dezelfde feiten” de feiten omvat die aan een persoon ten laste worden gelegd in een strafprocedure die in een lidstaat is ingeleid wegens terroristische daden, wanneer deze persoon reeds in een andere lidstaat op grond van diezelfde daden is veroordeeld wegens deelname aan een terroristische organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad.

Kosten

55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 54 van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, gelezen in het licht van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het begrip „dezelfde feiten” de feiten omvat die aan een persoon ten laste worden gelegd in een strafprocedure die in een lidstaat is ingeleid wegens terroristische daden, wanneer deze persoon reeds in een andere lidstaat op grond van diezelfde daden is veroordeeld wegens deelname aan een terroristische organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad.

ondertekeningen