ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

10 maart 2005 *

In zaak C-469/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 35 EU, ingediend door het Tribunale di Bologna (Italië) bij beslissing van 22 september 2003, ingekomen bij het Hof op 10 november 2003, in de strafzaak tegen

Filomeno Mario Miraglia,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur) en P. Kūris, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling van 15 december 2004,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— F. M. Miraglia, vertegenwoordigd door N. Trifirò, avvocatessa,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Apessos, I. Bakopoulos en M. Tassopoulou als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. Muñoz Pérez als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham, G. de Bergues en C. Isidoro als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en J. van Bakel als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March en W. Bogensberger 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; hierna: „SUO"), ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 19 juni 1990.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen F. M. Miraglia, die ervan wordt verdacht samen met andere personen het vervoer van verdovende middelen van het type heroïne naar Bologna te hebben georganiseerd.

Rechtskader

De Schengen-uitvoeringsovereenkomst

3 Volgens artikel 1 van het Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht (hierna: „protocol"), worden dertien lidstaten van de Europese Unie, waaronder de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden, gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengen-acquis, zoals omschreven in de bijlage bij dit protocol.

4 Van het aldus omschreven Schengen-acquis maken onder meer deel uit het op 14 juni 1985 te Schengen ondertekende Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13; hierna: „Schengen-akkoord") en de SUO.

5 Volgens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van het protocol is het Schengen-acquis vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam met onmiddellijke ingang van toepassing op de dertien in artikel 1 van dit protocol genoemde lidstaten.

6 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van het protocol heeft de Raad van de Europese Unie op 20 mei 1999 besluit 1999/436/EG aangenomen tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de

Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB L 176, blz. 17). Blijkens artikel 2 van dit besluit, in samenhang met bijlage A daarbij, heeft de Raad de artikelen 34 EU en 31 EU, die deel uitmaken van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, getiteld „Bepalingen inzake politiële en justitiële samenwerking in strafzaken", als rechtsgrondslag van de artikelen 54 tot en met 58 SUO aangewezen.

7 Deze laatste artikelen vormen hoofdstuk 3, getiteld „Toepassing van het beginsel ne bis in idem", van titel III, „Politie en veiligheid". Bedoeld artikel 54 luidt als volgt:

„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".

Het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken

8 Artikel 2, sub b, van het op 20 april 1959 te Straatsburg ondertekende Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (hierna: „Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp") bepaalt:

„Rechtshulp kan worden geweigerd:

[...]

b) indien de aangezochte Partij van mening is dat uitvoering van het verzoek zou kunnen leiden tot een aantasting van de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere wezenlijke belangen van haar land."

9 Het Koninkrijk der Nederlanden heeft met betrekking tot artikel 2, sub b, van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp het volgende voorbehoud gemaakt:

„De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden behoudt zich de bevoegdheid voor, geen gevolg te geven aan een verzoek tot rechtshulp:

[...]

b) voorzover het betrekking heeft op een vervolging of berechting welke onverenigbaar is met het beginsel ‚ne bis in idem';

c) voorzover het is gedaan ten behoeve van een onderzoek naar feiten ter zake waarvan de verdachte in Nederland wordt vervolgd."

De Nederlandse wetgeving

10 Artikel 36 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering bepaalt:

„1. Wordt eene vervolging niet voortgezet, dan kan het gerecht in feitelijken aanleg, voor hetwelk de zaak het laatst werd vervolgd, op het verzoek van den verdachte, verklaren dat de zaak geëindigd is.

2. Het gerecht is bevoegd, de beslissing op het verzoek telkens gedurende een bepaalden tijd aan te houden, indien het openbaar ministerie aannemelijk maakt dat alsnog verdere vervolging zal plaats vinden.

3. Alvorens het gerecht zijn beslissing neemt, roept het de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is op om te worden gehoord over het verzoek van de verdachte.

4. De beschikking wordt onverwijld aan den verdachte beteekend."

11 Artikel 255 van deze wet bepaalt:

„1. De verdachte kan na zijn buitenvervolgingstelling, na de hem betekende beschikking, houdende verklaring dat de zaak geëindigd is, of na de hem betekende kennisgeving van niet verdere vervolging, in het laatste geval behoudens artikel 12i of artikel 246, ter zake van hetzelfde feit niet weder in rechten worden betrokken tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden.

2. Als nieuwe bezwaren kunnen enkel worden aangemerkt verklaringen van getuigen of van den verdachte en stukken, bescheiden en processen-verbaal, welke later zijn bekend geworden of niet zijn onderzocht.

3. In dat geval kan de verdachte niet ter terechtzitting van de rechtbank worden gedagvaard, dan na een ter zake dier nieuwe bezwaren ingesteld gerechtelijk vooronderzoek [...]"

12 Aangaande verzoeken om wederzijdse rechtshulp in strafzaken ten slotte, bepaalt artikel 552-1 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering:

„1. Aan het verzoek wordt geen gevolg gegeven:

[...]

b. voorzover inwilliging zou strekken tot het verlenen van medewerking aan een vervolging of berechting welke onverenigbaar is met het aan artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 255, eerste lid, van dit wetboek ten grondslag liggende beginsel;

c. voorzover het is gedaan ten behoeve van een onderzoek naar feiten ter zake waarvan de verdachte in Nederland wordt vervolgd [...]"

De hoofdzaak en de prejudiciële vraag

13 In het kader van een onderzoek in samenwerking tussen de Italiaanse en de Nederlandse autoriteiten is Miraglia op 1 februari 2001 in Italië gearresteerd ter uitvoering van een door de Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bologna (onderzoeksrechter van het Tribunale di Bologna) afgegeven bevel tot preventieve hechtenis.

14 Miraglia werd ten laste gelegd, samen met andere personen het vervoer van Nederland naar Bologna van 20,16 kg verdovende middelen van het type heroïne te hebben georganiseerd, welk feit is omschreven en strafbaar gesteld in artikel 110 van het Italiaanse wetboek van strafrecht en artikel 80 van decreet nr. 309/90 van de president van de Italiaanse Republiek.

15 Op 22 januari 2002 heeft de onderzoeksrechter van het Tribunale di Bologna Miraglia wegens voormeld strafbaar feit gedagvaard en heeft hij tevens de vervanging van de preventieve hechtenis door huisarrest gelast. Het Tribunale di Bologna heeft vervolgens het huisarrest vervangen door de verplichting om in Mondragone (Italië) te blijven en nadien elke preventieve maatregel ingetrokken, waardoor de verdachte thans op vrije voeten is.

16 Tezelfdertijd is ter zake van dezelfde strafbare feiten tegen Miraglia strafvervolging door de Nederlandse rechterlijke autoriteiten ingesteld wegens het vervoer van ongeveer 30 kilo heroïne van Nederland naar Italië.

17 Op grond van deze tenlastelegging werd Miraglia op 18 december 2000 door de Nederlandse autoriteiten aangehouden. Op 28 december 2000 werd hij weer in vrijheid gesteld. Op 17 januari 2001 heeft het Gerechtshof te Amsterdam het hoger beroep van het Openbaar Ministerie tegen de beschikking van de Rechtbank te Amsterdam, waarbij de vordering tot gevangenhouding werd afgewezen, verworpen.

18 De strafprocedure tegen verdachte is op 13 februari 2001 geëindigd zonder oplegging van straf of een andere maatregel. De Nederlandse officier van justitie heeft in deze procedure de strafzaak tegen de verdachte geseponeerd. Blijkens het dossier is dit besluit genomen omdat ter zake van dezelfde feiten in Italië vervolging was ingesteld.

19 Bij beschikking van 9 november 2001 heeft de Rechtbank van Amsterdam de verdachte een vergoeding toegekend wegens de schade die deze heeft geleden als gevolg van de voorlopige hechtenis alsmede de kosten van een raadsman.

20 Bij brief van 7 november 2002 heeft het parket van de Rechtbank te Amsterdam het verzoek om rechtshulp van het parket van het Tribunale di Bologna afgewezen met een beroep op het voorbehoud dat het Koninkrijk der Nederlanden heeft gemaakt met betrekking tot artikel 2, sub b, van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp, aangezien voornoemde Rechtbank de zaak had „geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel".

21 Op 10 april 2003 zond het Italiaanse openbaar ministerie de Nederlandse rechterlijke autoriteiten een verzoek om informatie omtrent de uitkomst van de strafprocedure tegen Miraglia, teneinde de beslissing in die zaak te vernemen en het belang daarvan voor de toepassing van artikel 54 SUO te beoordelen.

22 Bij schrijven van 18 april 2003 informeerde het Nederlandse parket het Italiaanse parket over de beëindiging van de strafprocedure tegen Miraglia, zonder informatie te verschaffen die naar het oordeel van de verwijzende rechter voldoende aanwijzingen bevatte over de vastgestelde maatregelen en de inhoud daarvan. Het Nederlandse parket deelde mee dat het hierbij ging om een „onherroepelijk vonnis van een rechter", dat krachtens artikel 255 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering vervolging wegens dezelfde strafbare feiten en rechtshulp aan buitenlandse autoriteiten uitsloot, tenzij nieuwe bezwaren tegen Miraglia bekend zouden worden. De Nederlandse rechterlijke autoriteiten voegden hieraan toe dat artikel 54 SUO aan elk eventueel verzoek om rechtshulp van de Italiaanse Staat in de weg stond.

23 Volgens de verwijzende rechter hebben de Nederlandse autoriteiten de strafzaak tegen Miraglia geseponeerd op grond dat intussen in Italië een strafprocedure ter

zake van dezelfde feiten tegen verdachte was ingeleid. Een dergelijke beoordeling zou in de lijn liggen van een „preventieve" toepassing van het beginsel „ne bis in idem".

24 Het Tribunale di Bologna acht die uitlegging van artikel 54 SUO evenwel onjuist, aangezien zij de twee betrokken staten de concrete mogelijkheid ontneemt om de aansprakelijkheid van de verdachte daadwerkelijk te doen vaststellen.

25 Aldus uitgelegd zou artikel 54 SUO namelijk de Nederlandse autoriteiten beletten Miraglia strafrechtelijk te vervolgen op grond dat in Italië een procedure loopt ter zake van dezelfde feiten, en tegelijkertijd eraan in de weg staan dat de Italiaanse autoriteiten de schuld van de verdachte kunnen beoordelen.

26 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat ook indien hij, anders dan de Nederlandse autoriteiten, niet mocht vaststellen dat het beginsel ne bis in idem toepasselijk is en zou besluiten de procedure voort te zetten, hij gedwongen zou zijn de aansprakelijkheid van Miraglia te beoordelen zonder het door de Nederlandse autoriteiten verzamelde bewijsmateriaal, dat van grote betekenis is, en zonder de rechtshulp van die autoriteiten.

27 In die omstandigheden heeft het Tribunale di Bologna besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Is artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord [...] van toepassing, wanneer de rechter in de eerste staat in zijn beslissing verklaart dat de strafzaak is geëindigd, zonder enig oordeel over de grond van de zaak en op basis van de veronderstelling dat de zaak reeds in een andere staat wordt vervolgd?"

De prejudiciële vraag

28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 54 SUO neergelegde beginsel „ne bis in idem" van toepassing is op de beslissing van de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat waarbij zonder enige beoordeling ten gronde wordt verklaard dat een zaak is geëindigd, zulks nadat het parket heeft besloten niet verder te vervolgen op de enkele grond dat tegen dezelfde verdachte in een andere lidstaat een strafprocedure ter zake van dezelfde feiten is ingeleid.

29 Uit de bewoordingen van artikel 54 SUO blijkt reeds, dat niemand in een lidstaat kan worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten als waarvoor hij „bij onherroepelijk vonnis" in een andere lidstaat is berecht.

30 Een rechterlijke beslissing als die welke in de hoofdzaak aan de orde is, die zonder enige beoordeling ten gronde is gegeven nadat het parket heeft besloten de zaak te seponeren op de enkele grond dat tegen dezelfde verdachte in een andere lidstaat een strafprocedure ter zake van dezelfde feiten is ingeleid, is geen onherroepelijk vonnis waarbij deze persoon is berecht in de zin van artikel 54 SUO.

31 Deze uitlegging van artikel 54 SUO is te meer geboden daar zij als enige het doel van deze bepaling laat prevaleren boven procedurele aspecten, die overigens per lidstaat verschillen, en een nuttige toepassing van dit artikel waarborgt.

32 Vaststaat immers dat artikel 54 SUO dient te voorkomen dat een persoon die gebruikmaakt van zijn recht op vrij verkeer, daardoor voor dezelfde feiten wordt vervolgd op het grondgebied van meerdere lidstaten (arrest van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge, C-187/01 en C-385/01, Jurispr. blz. I-1345, punt 38).

33 De toepassing van dit artikel op een beslissing tot beëindiging van de strafprocedure, zoals in de hoofdzaak aan de orde, zou evenwel bestraffing van de aan de verdachte ten laste gelegde onrechtmatige handeling in een van de betrokken lidstaten moeilijker of in concreto onmogelijk maken.

34 In de eerste plaats zou een dergelijke beslissing tot beëindiging van de procedure door de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat worden gegeven zonder enige beoordeling van de aan de verdachte ten laste gelegde onrechtmatige handeling. In de tweede plaats zou de inleiding van een strafprocedure ter zake van dezelfde feiten in een andere lidstaat tot mislukking gedoemd zijn, terwijl juist de inleiding van deze procedure de beëindiging van de strafzaak door het parket van de eerste lidstaat heeft gerechtvaardigd. Een dergelijke uitkomst zou duidelijk in strijd zijn met het doel van de bepalingen van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals uiteengezet in artikel 2, eerste alinea, vierde streepje, EU, te weten de „handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit".

35 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat het in artikel 54 SUO neergelegde beginsel „ne bis in idem" niet van toepassing is op de beslissing van de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat waarbij zonder enige beoordeling ten gronde wordt verklaard dat een zaak is geëindigd, zulks nadat het parket heeft besloten niet verder te vervolgen op de enkele grond dat tegen dezelfde verdachte in een andere lidstaat een strafprocedure ter zake van dezelfde feiten is ingeleid.

Kosten

36 Ten aanzien van de partijen in de hoofdzaak is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie 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 van Justitie (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Het beginsel „ne bis in idem", neergelegd in 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, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990, is niet van toepassing op de beslissing van de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat waarbij zonder enige beoordeling ten gronde wordt verklaard dat een zaak is geëindigd, zulks nadat het parket heeft besloten niet verder te vervolgen op de enkele grond dat tegen dezelfde verdachte in een andere lidstaat een strafprocedure ter zake van dezelfde feiten is ingeleid.

ondertekeningen