CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 19 september 2002 [1]

Inhoud

I — Inleiding I-1349

II — Het toepasselijke Europese recht I-1349

III — Feiten, hoofdgedingen en prejudiciële vragen I-1352

1. Zaak C-187/01 ..... I-1352

2. Zaak C-385/01 ..... I-1353

IV — De procedure voor het Hof van Justitie I-1354

V — Een opmerking over de bevoegdheid van het Hof van Justitie uit hoofde van artikel 35 EU I-1354

VI — Het onderzoek van de prejudiciële vragen I-1356

1. Enkele voorafgaande opmerkingen I-1356

2. Artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst als authentieke uitdrukking van het beginsel ne bis in idem I-1357

3. De grondslagen van het beginsel ne bis in idem — De inaanmerkingneming ervan in de rechtspraak van het Hof van Justitie I-1358

4. De strafrechtelijke transactie als uiting van het ius puniendi I-1361

A — De transactieprocedures in de lidstaten I-1362

B — Het voorwerp en het doel van de strafrechtelijke transactie I-1365

C — De strafrechtelijke transactie, een vorm van rechtspleging I-1366

D — De bescherming van de rechten van de justitiabele in de strafrechtelijke transactie I-1367

E — Kracht van gewijsde van de strafrechtelijke transactie I-1369

5. De uitlegging van het begrip „bij onherroepelijk vonnis berecht" van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst I-1370

6. De keerzijde: het beginsel van wederzijds vertrouwen I-1374

VII — Conclusie I-1377

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

I — Inleiding

1. Het zogenoemde Schengen-acquis omvat:

a) Het akkoord dat op 14 juni 1985 in de gelijknamige plaats in Luxemburg werd ondertekend door 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 (hierna: „Schengen-akkoord"), en

b) de overeenkomst ter uitvoering van het bovengenoemde akkoord, ondertekend op 19 juni 1990 door dezelfde verdragsluitende partijen[2] (hierna: „Uitvoeringsovereenkomst").[3]

2. Deze prejudiciële vragen, die uit hoofde van artikel 35 EU[4] worden gesteld, bieden het Hof van Justitie de gelegenheid om voor het eerst de Uitvoeringsovereenkomst uit te leggen.

3. Het Oberlandesgericht Köln en de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne hebben twijfels met betrekking tot artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst en wensen te vernemen of het beginsel ne bis in idem[5] in deze bepaling geldt wanneer de strafvordering in de rechtsorde van een van de overeenkomstsluitende staten vervallen is ten gevolge van een transactie tussen het openbaar ministerie en de verdachte.

II — Het toepasselijke Europese recht

4. Artikel 1 van het Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, gehecht aan het gelijknamige Verdrag en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „Protocol"), machtigde dertien lidstaten, waaronder de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden[6], onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van deze rechtsinstrumenten.

5. Het Schengen-acquis heeft blijkens de preambule van het Protocol tot doel „de

2 — PB 2000, L 239, blz. 19.

3 — Het Schengen-acquis omvat ook de protocollen en de overeenkomsten voor toetreding van andere lidstaten van de Europese Unie tot beide instrumenten, de besluiten en de verklaringen van het bij de Uitvoeringsovereenkomst opgerichte Uitvoerend Comité alsmede de besluiten van de instanties waaraan het comité beslissingsbevoegdheid heeft verleend.

4 — Oud artikel K.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

5 — Zelfs in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is dit beginsel niet duidelijk afgebakend, zoals dit Hof zelf erkent in het arrest Göktan v. Frankrijk van 2 juli 2002 (verzoek nr. 00033402/96), punten 44 en 46.

6 — De andere lidstaten zijn het Koninkrijk Denemarken, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

Europese integratie te bevorderen en met name de Europese Unie in staat te stellen zich sneller te ontwikkelen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid".

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

7. Op grond van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van het Protocol nam de Raad op 20 mei 1999 de besluiten 1999/435/EG en 1999/436/EG aan 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. [7]

8. Blijkens artikel 2 van laatstgenoemd besluit en bijlage A bij dit besluit wordt de rechtsgrondslag voor de artikelen 54 tot en met 58 van de Uitvoeringsovereenkomst gevormd door de artikelen 34 en 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die deel uitmaken van titel VI, „Bepalingen inzake politiële en justitiële samenwerking in strafzaken".

7 — PB L 176, resp. blz. 1 en 17.

9. Deze artikelen van de Uitvoeringsovereenkomst vormen hoofdstuk 3, „Toepassing van het beginsel *ne bis in idem*" dat deel uitmaakt van titel III, „Politie en veiligheid".

10. Artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst luidt:

„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."

11. Artikel 55 bepaalt:

„1. Een overeenkomstsluitende partij kan op het tijdstip van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van deze overeenkomst verklaren dat zij in één of meer van de volgende gevallen niet door artikel 54 is gebonden:

a) indien de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis werd gewezen zich geheel of gedeeltelijk op haar eigen grondgebied hebben

afgespeeld; in het laatste geval is deze uitzondering niet van toepassing indien de feiten zich gedeeltelijk hebben afgespeeld op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij waarin het vonnis werd gewezen;

b) indien de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis werd gewezen een inbreuk vormen op de veiligheid van de staat of andere even wezenlijke belangen van deze overeenkomstsluitende partij;

c) indien de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis werd gewezen, zijn begaan door een ambtenaar van deze overeenkomstsluitende partij in strijd met zijn ambtsplichten.

2. Een overeenkomstsluitende partij die een dergelijke verklaring aflegt met betrekking tot één van de in lid 1, onder b, genoemde uitzonderingen, dient de soort van inbreuken aan te geven waarop dergelijke uitzonderingen van toepassing kunnen zijn.

3. Een overeenkomstsluitende partij kan te allen tijde een dergelijke verklaring met betrekking tot één of meer van de in lid 1 genoemde uitzonderingen intrekken.

4. Uitzonderingen ten aanzien waarvan een verklaring uit hoofde van lid 1 is afgelegd, zijn niet van toepassing wanneer de betrokken overeenkomstsluitende partij ter zake van dezelfde feiten de andere overeenkomstsluitende partij om vervolging heeft verzocht of heeft ingestemd met de uitlevering van de betrokken persoon."

12. Artikel 56 luidt als volgt:

„Indien door een overeenkomstsluitende partij een nieuwe vervolging wordt ingesteld tegen een persoon die ter zake van dezelfde feiten bij onherroepelijk vonnis door een andere overeenkomstsluitende partij is berecht, dient iedere periode van vrijheidsbeneming die wegens deze feiten op het grondgebied van laatstgenoemde partij werd ondergaan op de eventueel op te leggen straf of maatregel in mindering te worden gebracht. Voorzover de nationale wetgeving dit toelaat, wordt tevens rekening gehouden met andere reeds ondergane straffen of maatregelen dan vrijheidsbeneming."

13. Voorts bepaalt artikel 57:

„1. Indien door een overeenkomstsluitende partij iemand een strafbaar feit ten laste wordt gelegd en de bevoegde autoriteiten van deze overeenkomstsluitende partij redenen hebben om aan te nemen dat de tenlastelegging dezelfde feiten betreft als die ter zake waarvan deze persoon reeds bij

onherroepelijk vonnis is berecht door een andere overeenkomstsluitende partij, verzoeken deze autoriteiten, indien zij zulks nodig achten, de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende partij op wier grondgebied reeds vonnis werd gewezen om de nodige inlichtingen in dezen.

2. De aldus gevraagde inlichtingen worden zo spoedig mogelijk verstrekt en worden in overweging genomen bij de beslissing of de vervolging dient te worden voortgezet.

3. Iedere overeenkomstsluitende partij wijst op het tijdstip van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van deze overeenkomst de autoriteiten aan die bevoegd zijn de in dit artikel bedoelde inlichtingen te vragen en te ontvangen."

14. Artikel 58 bepaalt ten slotte:

„Bovenstaande bepalingen vormen geen beletsel voor de toepassing van verdergaande nationale bepalingen inzake de regel ne bis in idem in geval van buitenlandse rechterlijke beslissingen."

III — Feiten, hoofdgedingen en prejudiciële vragen

1. *Zaak C-187/01*

15. H. Gözütok, een Turks onderdaan, woont reeds lang in Nederland, waar hij in de gemeente Heerlen zonder de voorgeschreven administratieve vergunning een „coffeeshop" beheerde. Op 12 januari en 11 februari 1996 verrichtte de Nederlandse politie in deze inrichting huiszoeking waarbij een aantal hoeveelheden hasjiesj en marihuana in beslag werden genomen. [8]

16. De strafvervolging ter zake van deze feiten werd op 23 mei en 18 juni 1996 beëindigd, nadat Gözütok de transactievoorstellen van het Nederlandse openbaar ministerie had aanvaard en de bedragen van respectievelijk 3 000 en 750 NLG had betaald.

17. Op 31 januari 1996 had een Duitse bank, waar Gözütok een bankrekening had, de met de strafvervolging belaste autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland ingelicht over de grote geldbedragen waarover hij beschikte.

8 — 1 kg hasjiesj, 41 sigaretten met dezelfde stof (joints) en 1,5 kg marihuana tijdens de eerste huiszoeking en 56 g hasjiesj, 10 joints en 200 g marihuana tijdens de tweede huiszoeking.

18. Op 1 juli 1996 stelde het openbaar ministerie van Aken een strafvervolging in tegen Gözütok, die ervan werd verdacht tussen 12 januari en 11 februari van dat jaar in ten minste twee gevallen in Nederland aanzienlijke hoeveelheden verdovende middelen te hebben verhandeld.

19. Op 13 januari 1997 veroordeelde het Amtsgericht Aachen verdachte tot een vrijheidsstraf van één jaar en vijf maanden wegens het verhandelen van verdovende middelen in aanzienlijke hoeveelheden. De uitvoering van de straf werd voorwaardelijk opgeschort.

20. Zowel Gözütok als het openbaar ministerie stelden hoger beroep in tegen het vonnis. Het Landgericht Aachen beëindigde bij beschikking van 27 augustus 1997 de procedure aangezien de beslissing van de Nederlandse autoriteiten om de vervolging te beëindigen overeenkomstig artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst kracht van gewijsde had en de vervolging van de feiten in de Bondsrepubliek Duitsland niet mogelijk was op grond van dit beginsel en artikel 103, lid 3, van het Grundgesetz (Duitse grondwet).

21. Tegen deze uitspraak werd voor het Oberlandesgericht Köln opgekomen door het openbaar ministerie, dat onder meer aanvoerde dat het bij artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst ingestelde verbod op dubbele vervolging enkel betrekking heeft op onherroepelijke veroordelingen door een van de verdragsluitende partijen.

22. Van mening dat de strekking van de tekst van deze bepaling van de Uitvoeringsovereenkomst doorslaggevend is voor de beslechting van dit geschil, stelt het Oberlandesgericht Köln het Hof van de Justitie de volgende prejudiciële vragen:

„Vervalt voor de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst het recht tot strafvordering, wanneer deze strafvordering met betrekking tot dezelfde feiten volgens Nederlands recht in de nationale rechtsorde reeds is vervallen?

Is dit in het bijzonder ook het geval wanneer een beslissing van het openbaar ministerie tot beëindiging van de procedure na voldoening aan de gestelde voorwaarden (de Nederlandse *transactie*), waarvoor volgens het recht van andere verdragstaten een rechterlijke beslissing vereist is, vervolging voor een Nederlandse rechterlijke instantie uitsluit?"

2. *Zaak C-385/01*

23. K. Brügge, een Duits onderdaan, bracht opzettelijke verwondingen toe aan mevrouw Leliaert, die hierdoor arbeidsongeschikt werd.

24. Het openbaar ministerie van Bonn stelde ter zake van deze feiten een onderzoek tegen Brügge in en bood hem een minnelijke schikking met beëindiging van de vervolging aan, na betaling van 1 000 DEM.[9] Op 13 augustus 1998 betaalde verdachte de boete en beëindigde het openbaar ministerie de strafvervolging.

25. Brügge werd van dezelfde feiten beschuldigd voor de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne, waar het slachtoffer een vergoeding van de morele schade ten gevolge van de feiten vorderde.

26. De rechtbank is van mening dat zij de strekking van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst moet kennen om het geschil te kunnen beslechten en stelt het Hof de volgende vraag:

„Laat de toepassing van artikel 54 van de Schengen-overeenkomst van 19 juni 1990 nog toe aan het Belgische openbaar ministerie om een Duitse onderdaan te dagvaarden voor de Belgische strafrechter en deze aldaar te laten veroordelen daar waar deze Duitse onderdaan voor dezelfde feiten door het Duitse openbaar ministerie een minnelijke schikking werd aangeboden, die de Duitse onderdaan betaalde?"

9 — De rechtsgrondslag voor dit aanbod tot minnelijke schikking is § 153a van de Strafprozessordnung (Duits wetboek van strafprocesrecht).

IV — De procedure voor het Hof van Justitie

27. In zaak C-187/01 zijn binnen de bij artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG gestelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Gözütok, de Duitse, de Nederlandse en de Franse regering alsmede de Commissie. In zaak C-385/01 heeft naast de Duitse en de Nederlandse regering en de Commissie ook de Belgische regering schriftelijke opmerkingen ingediend.

28. Op 9 juli 2002 is een gemeenschappelijke terechtzitting gehouden, waarop mondelinge opmerkingen zijn geformuleerd door de vertegenwoordigers van de partijen die schriftelijke opmerkingen hadden ingediend, alsmede door de Italiaanse regering.

V — Een opmerking over de bevoegdheid van het Hof van Justitie uit hoofde van artikel 35 EU

29. Krachtens het Verdrag van Amsterdam zijn de prejudiciële bevoegdheden van het Hof van Justitie uitgebreid tot de derde pijler (justitie en binnenlandse zaken) en kan het Hof op verzoek van een nationale rechterlijke instantie, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak doen over de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten, besluiten en maatregelen ter uitvoering

van de in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken vastgestelde overeenkomsten, alsmede over de uitlegging van de overeenkomsten (artikel 35, lid 1, EU).

30. Krachtens het Protocol en de reeds aangehaalde besluiten 1999/435 en 1999/436 van de Raad[10] kan artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst bij wijze van prejudiciële beslissing worden uitgelegd door het Hof van Justitie, dat op dit punt over een facultatieve bevoegdheid beschikt, die enkel geldt indien deze overeenkomstig artikel 35, lid 2, EU door de lidstaten wordt aanvaard.

31. De lidstaten die deze nieuwe bevoegdheid van het Hof van Justitie aanvaarden, hebben de keuze tussen de mogelijkheid om elke rechterlijke instantie van deze lidstaat het Hof om een prejudiciële beslissing te laten verzoeken, dan wel deze bevoegdheid enkel te verlenen aan de rechterlijke instanties die in laatste aanleg een niet voor „hoger beroep" vatbare beslissing wijzen (artikel 35, lid 3, EU).

32. De Bondsrepubliek Duitsland heeft deze mogelijkheid tot prejudiciële verwijzing aan alle rechters en rechterlijke instanties verleend, terwijl de rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, daartoe verplicht zijn.[11]

33. Voorts heeft ook België bij de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam een verklaring afgelegd waarin het de bevoegdheid van het Hof van Justitie aanvaardt en heeft het de bevoegdheid tot prejudiciële verwijzing uit hoofde van artikel 35 EU aan alle rechters en rechterlijke instanties verleend.

34. Aangezien de beslissingen van het Oberlandesgericht Köln op dit gebied niet voor hoger beroep vatbaar zijn en de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne een Belgische rechterlijke instantie in de zin van bovengenoemd artikel is, had de eerste rechter de verplichting en de tweede rechter de mogelijkheid om zich tot het Hof van Justitie te wenden, nadat zij hadden vastgesteld dat uitlegging van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst noodzakelijk was voor de beslechting van het voor hen aanhangige geschil.

10 — Zie punten 7 en 8 hierboven.

11 — Zie § 1, lid 2, van het Gesetz betreffend die Anrufung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Artikel 35 des EU-Vertrages (wet betreffende de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake prejudiciële verwijzingen op het gebied van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken uit hoofde van artikel 35 van het EU-Verdrag; hierna „EuGH-Gesetz"). Dit besluit van de Duitse autoriteiten vloeit voort uit Verklaring nr. 10 gehecht aan de Slotakte van Amsterdam, luidens welke „de lidstaten zich bij het afleggen van een verklaring overeenkomstig artikel 35, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het recht kunnen voorbehouden in hun nationale recht te bepalen, dat een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden is een vraag die in een bij die instantie aanhangige zaak wordt opgeworpen in verband met de geldigheid of uitlegging van een besluit als bedoeld in artikel 35, lid 1, voor te leggen aan het Hof van Justitie".

35. Gelet op het voorgaande en aangezien de prejudiciële vragen geen betrekking hebben op een van de in artikel 35, lid 5, EU bedoelde aangelegenheden [12], staat de bevoegdheid van het Hof van Justitie bijgevolg onbetwistbaar vast.

VI — Het onderzoek van de prejudiciële vragen

1. *Enkele voorafgaande opmerkingen*

36. De prejudiciële bevoegdheid uit hoofde van artikel 35, lid 1, EU heeft evenals alle soortgelijke bevoegdheden van het Hof betrekking op de uitlegging en in voorkomend geval de geldigheid van de bepalingen van Europees recht die daarvan de materiële werkingssfeer vormen. In zekere zin oefent het toezicht uit op de toepassing van deze regels in het bij de nationale rechter aanhangige geding.

37. Het staat echter niet aan het Hof om zich uit te spreken over de invloed van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst in het strafgeding tegen Gözütok of over de gevolgen die hieraan moeten worden gehecht voor de beëindiging van de strafvordering. Het Hof dient deze bepaling enkel uit te leggen. Het kan zich bijgevolg niet uitspreken over de vraag of de beëindiging van de strafvordering in Nederland het verval van deze vordering in de Duitse rechtsorde tot gevolg heeft.

38. Bijgevolg hoeft het Hof geen acht te slaan op de bewoordingen waarin de eerste vraag van het Oberlandesgericht Köln is gesteld. De algemene strekking van de vragen van de twee verwijzende nationale rechters houdt in werkelijkheid in dat zij op de volgende punten twijfel koesteren:

1) Geldt het beginsel ne bis in idem in artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst ook wanneer de strafvordering in een van de overeenkomstsluitende staten vervalt ten gevolge van de beslissing van het openbaar ministerie tot beëindiging van de vervolging nadat de verdachte aan de opgelegde voorwaarden heeft voldaan?

2) Zo ja, dan wenst de Duitse rechter te vernemen of deze beslissing van het openbaar ministerie door een rechter moet worden goedgekeurd.

12 — „[...] de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid".

39. Om deze vragen te beantwoorden moet de draagwijdte van het genoemde beginsel worden onderzocht, en moet in het bijzonder worden nagegaan welke betekenis het heeft in het kader van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst, en wel aan de hand van een onderzoek van de inhoud en het doel van deze bepaling van de overeenkomst. Ook de transacties in het kader van strafprocedures en de gevolgen daarvan moeten worden onderzocht aan de hand van de bewoordingen van de bepaling waarvan het Hof om uitlegging wordt gevraagd.

40. Hierbij moeten twee schijnbaar tegenstrijdige en toch complementaire gegevens voor ogen worden gehouden, kruis en munt van eenzelfde fenomeen.

41. Ten eerste is het strafrecht binnen de Europese Unie verbrokkeld in evenveel verschillende rechtsorden als lidstaten. Ten tweede wordt ondanks de grote verschillen tussen de nationale strafrechtstelsels binnen de derde pijler gestreefd naar een steeds hechtere integratie.

42. Deze vaststelling heeft twee gevolgen. Ten eerste moet de oplossing van het probleem worden gezocht onafhankelijk van de bijzondere kenmerken van elk stelsel. In artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst worden termen gebruikt die in de verschillende interne rechtsorden een andere strekking hebben, zodat bij de uitlegging elke verwijzing naar de nationale rechtsorden moet worden vermeden. Het onderzoek moet worden verricht binnen het recht van de Europese Unie, en wel op basis van de gemeenschappelijke grondslag die wordt gevormd door de doelstellingen van het Schengen-acquis. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen verklaart, dient het Hof van Justitie artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst autonoom uit te leggen.

43. Het tweede gevolg is van materiële aard. In de strijd tegen de vormen van criminaliteit die de Europese samenleving in haar geheel aantasten, moeten de nationale staten hun vervolgingsbeleid stoelen op hun nationale wetgeving. Elke staat waarborgt de interne maatschappelijke orde maar ook, binnen de Europese Unie, de Europese maatschappelijke orde. Zo kunnen zich tegen het beginsel ne bis in idem indruisende situaties voordoen waarin, zoals in de hoofdgedingen, eenzelfde strafbaar feit wordt vervolgd door de strafrechtelijke autoriteiten van de lidstaat die op basis van het grondgebied bevoegd is, en door de autoriteiten van een andere lidstaat die op grond van andere criteria bevoegd is.

2. *Artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst als authentieke uitdrukking van het beginsel ne bis in idem*

44. Artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst is een normatieve bepaling ten dienste van een dynamisch proces van

Europese integratie door middel van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid en rechtvaardigheid. De geleidelijke opheffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen is een verplichte stap op de weg naar deze doelstelling. Door de opheffing van administratieve belemmeringen verdwijnen de grenzen echter voor iedereen, dus ook voor personen die van de verminderde waakzaamheid gebruikmaken om hun wederrechtelijke activiteiten uit te breiden.

45. Om deze reden moet de opheffing van de controles worden gecompenseerd door een sterkere samenwerking tussen de lidstaten, in het bijzonder op het gebied van politie en veiligheid. In het kader van dit streven naar een grotere efficiëntie van het justitiële en politiële optreden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de garanties van de burger in een democratische rechtsstaat, zijn de artikelen 54 tot en met 58 van de Uitvoeringsovereenkomst vastgesteld, die de toepassing van het beginsel ne bis in idem binnen het Schengen-acquis regelen.

46. Artikel 54 vormt de uitdrukking van deze garantie voor wie te maken krijgt met de uitoefening van het ius puniendi. Niemand die onherroepelijk is veroordeeld door een overeenkomstsluitende partij, kan ter zake van dezelfde feiten door een andere overeenkomstsluitende partij opnieuw worden veroordeeld, ongeacht of hij is vrijgesproken dan wel veroordeeld, op voorwaarde dat in het laatste geval de straf ten uitvoer is gelegd, ten uitvoer wordt gelegd of volgens het recht van de bestraffende staat niet ten uitvoer kan worden gelegd.

47. Dit voorschrift vormt een authentieke uitdrukking van de betrokken garantie, die niet alleen geldt binnen eenzelfde rechtsorde, maar ook effect sorteert wanneer de vervolging in verschillende rechtsstelsels plaatsvindt.

3. *De grondslagen van het beginsel ne bis in idem — De inaanmerkingneming ervan in de rechtspraak van het Hof van Justitie*

48. Deze rechtsregel verhindert dat een persoon ter bescherming van dezelfde rechtsgoederen en wegens eenzelfde wederrechtelijke gedraging aan meer dan één vervolgingsprocedure wordt onderworpen, en eventueel meermaals wordt gestraft, voorzover deze meervoudige vervolgingen en straffen tot een onaanvaardbare herhaling van de uitoefening van het ius puniendi leiden. [13]

13 — In de 17e eeuw zorgde de geniale Cervantes er reeds voor dat zijn personages dit beginsel naleefden. Toen don Quijote, gewond in een duel, wraak zwoer omdat zijn helm gebroken was, gaf Sancho hem namelijk een wijze raad: „Bedenk wel, heer Don Quijote, dat als die ridder heeft gedaan wat hem is opgedragen, dus zijn opwachting maken bij mevrouw Dulcinea van El Toboso, zijn taak erop zit en hij verder geen straf verdient, tenzij hij opnieuw iets uithaalt.' ‚Dat heb je uitstekend en heel terecht opgemerkt,' antwoordde Don Quichot. ‚Ik herroep mijn eed wat die nieuwe wraak op hem betreft [...]'" (Miguel de Cervantes, *El ingenioso caballero Don Quijote de la Mancha*, deel 1, hoofdstuk X, „Wat Don Quichot nog meer overkwam met de Biskajer en het gevaar dat hij liep met een bende Yangüezen". De Nederlandse vertaling van deze passage komt uit de vertaling van Barber van de Pol, Athenaeum Polak Van Gennep, blz. 75).

49. Dit beginsel berust op twee pijlers die elk rechtsstelsel schragen: de rechtszekerheid en de billijkheid. Wanneer iemand wordt vervolgd en daarna gestraft, moet hij weten dat hij door het ondergaan van de straf zijn schuld heeft uitgeboet, zonder dat hij voor een nieuwe bestraffing hoeft te vrezen. Indien hij wordt vrijgesproken, moet hij de zekerheid hebben dat tegen hem niet een ander proces zal worden ingesteld om hem opnieuw te berechten.

50. Bij de veroordeling dient te worden bedacht dat de straf een dubbel doel heeft: repressie en preventie. Een gedraging dient te worden bestraft en de daders ervan, alsook andere mogelijke daders, moeten worden ontmoedigd juridisch laakbare feiten te plegen. De straf moet dus evenredig zijn met deze doelstellingen en een passend evenwicht bewaren opdat het bestrafte gedrag wordt vergolden en de straf tegelijkertijd als voorbeeld dient. Het billijkheidsbeginsel, waarvan de regel van de evenredigheid een instrument is, verhindert aldus dat straffen worden gecumuleerd.

51. Het Hof van Justitie heeft het beginsel ne bis in idem voor het eerst toegepast in de zaak Gutmann/Commissie van de EGA [14], waarin het erom ging dat ten aanzien van een ambtenaar twee tuchtprocedures wegens dezelfde feiten waren ingeleid. Het betrof echter een geval waarin de dubbele bestraffing plaatsvond binnen eenzelfde rechtsstelsel. Vervolgens was het wachten tot de zaken Wilhelm e.a. [15] en Boehringer Mannheim/Commissie [16] voor de toepassing van het beginsel op een geval van vervolging in verschillende rechtsstelsels.

52. Het Hof van Justitie heeft dan ook kennis kunnen nemen van situaties waarin sprake was van verschillende sancties. Feitelijke situaties waarin de wettelijke regeling van de Europese Gemeenschap en de rechtsstelsels van de lidstaten tegelijkertijd worden toegepast, zijn immers niet zo buitengewoon. Een typerend voorbeeld is het gebied van de mededinging. [17] Zo worden volgens het Hof „ondernemersafspraken in de desbetreffende bepalingen van het gemeenschapsrecht en van het nationale recht vanuit verschillende gezichtshoeken bezien; [...] terwijl het in artikel 85 voor wat deze afspraken betreft alleen gaat om de belemmeringen welke zij voor de handel tussen lidstaten kunnen opleveren, worden zij ingevolge de nationale wettelijke regelingen op grond van de overwegingen waardoor de wetgever zich in het kader der staten liet leiden, ook alleen in het kader van het binnenlands recht bezien". [18]

53. In overeenstemming met deze optiek heeft het Hof de mogelijkheid opengelaten dat een mededingingsregeling tegelijkertijd

14 — Arrest van 5 mei 1966 (18/65 en 35/65, Jurispr. blz. 149).

15 — Arrest van 13 februari 1969 (14/68, Jurispr. blz. 1).

16 — Arrest van 15 juli 1970 (45/69, Jurispr. blz. 769). Zie eveneens arrest van 14 december 1972, Boehringer Mannheim/Commissie — bekend als Boehringer II — (7/72, Jurispr. blz. 1281), alsmede de conclusie in deze zaak van advocaat-generaal Mayras van 29 november 1972.

17 — Binnenkort zal ik conclusie nemen in de zaken Italcementi/Commissie (C-213/00 P), Buzzi Unicem/Commissie (C-217/00 P) en Cementir/Commissie (C-219/00 P), waarin ik het beginsel ne bis in idem op het gebied van het mededingingsrecht onderzoek.

18 — Arrest Wilhelm e.a., reeds aangehaald, punt 3.

zowel uit het oogpunt van het nationale recht als uit het oogpunt van de gemeenschapsregeling wordt bezien, en, wat belangrijker is, dat dit dubbele onderzoek aanleiding kan geven tot twee sancties die ter zake van dezelfde feiten aan eenzelfde persoon worden opgelegd. [19]

54. Wil dat zeggen dat eenzelfde gedraging tweemaal kan worden beoordeeld en, in voorkomend geval, kan worden bestraft indien het ius puniendi uit hoofde van twee onderscheiden rechtsstelsels wordt uitgeoefend? Ik meen van niet, ondanks de andersluidende mening van advocaat-generaal Mayras in de reeds aangehaalde conclusie, namelijk dat „deze regel enerzijds alleen binnen de onderscheiden nationale rechtsorden geldt". [20]

55. De verklaring van de advocaat-generaal kan niet uit haar context worden gelicht, namelijk een historisch tijdvak waarin de ruimtelijke werking van de strafwet, als uiting van de soevereiniteit van de staten, rond het territorialiteitsbeginsel draaide. De conclusie van advocaat-generaal Mayras vormt een uiting van die gedachte. Een strikte toepassing van dit territorialiteitsbeginsel is echter onverenigbaar met vele situaties met elementen van extraterritorialiteit waarin eenzelfde gedraging rechtsgevolgen kan teweegbrengen op verschillende plaatsen van het Europese grondgebied. De opbouw van het Europa zonder grenzen, met als uitvloeisel de harmonisatie van de wetgevingen, inclusief het strafrecht, vooronderstelt dat de betrokken lidstaten zich door dezelfde waarden laten leiden. Hier, op het vlak van de waarden, ontplooit het onderzochte beginsel zijn volle betekenis.

56. De klassieke formulering van het beginsel ne bis in idem vereist een identiteit op drie punten: de feiten moeten dezelfde zijn, een en dezelfde persoon moet de feiten hebben gepleegd en het moet om een en hetzelfde beschermde rechtsgoed — dezelfde waarde — gaan. [21]

19 — Zoals ik opmerk in de in voetnoot 17 genoemde conclusies, werd in het arrest Wilhelm e.a. het beginsel ne bis in idem eigenlijk niet toegepast. Volgens het Hof waren de te beschermen doelstellingen in die zaak niet identiek, wat voor de toepassing van de regel vereist is. Voorts komt uit deze uitspraak naar voren dat voor de gemeenschapsrechtspraak, zelfs wanneer het genoemde beginsel niet geldt en de dubbele bestraffing gerechtvaardigd is, „algemene billijkheidsgronden [...] medebrengen, dat bij bepaling der straf met eerdere beslissingen van repressieve aard rekening dient te worden gehouden" (punt 11). Een dergelijke regel is vervat in artikel 56 van de Uitvoeringsovereenkomst. Zelfs wanneer sprake is van de toepassing van het beginsel ne bis in idem („Anrechnungsprinzip" of „aanrekeningsbeginsel"), gaat het in werkelijkheid om iets anders. Zoals ik in de genoemde conclusie vermeld, is de rechtsspreuk die ik hier voor ogen heb, geen verzachtende procedureregel ten behoeve van de evenredigheid, wanneer een persoon tweemaal voor eenzelfde gedraging wordt veroordeeld en gestraft, maar een fundamentele garantie voor de burgers, die een tweede uitspraak over dezelfde zaak verhindert („Erledigungsprinzip" of „beginsel van uitputting van de procedure").

20 — Deel II, punt 2, zesde alinea, van de conclusie.

21 — In het arrest van 18 november 1987, Maizena (137/85, Jurispr. blz. 4587), ontkende het Hof dat het beginsel ne bis in idem was geschonden omdat de twee waarborgen die van een persoon ter zake van dezelfde feiten werden geëist, niet dezelfde doelstelling hadden (punten 22 en 23).

57. Thans zijn de lidstaten en de Europese Unie zelf gebonden door het beginsel ne bis in idem, dat een fundamentele garantie voor de burgers vormt. [22]

58. Het zou volstrekt onrechtvaardig zijn en strijdig met de beginselen waarop de constructie van het ene Europa berust, dat voor de bescherming van een bepaald rechtsgoed een persoon ter zake van dezelfde feiten in verschillende lidstaten kan worden gestraft.

59. De rechtvaardigheidsgedachte zelf aanvaardt niet dat aan buitenlandse strafrechtelijke beslissingen elke gelding wordt onthouden, iets wat zowel de misdaadbestrijding als de rechten van de veroordeelde persoon in gevaar zou kunnen brengen. Tegenwoordig zou het standpunt van advocaat-generaal Mayras onhoudbaar zijn, want strijdig met de strekking van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst, dat artikel 1 van de Overeenkomst van Brussel van 25 mei 1987, inzake de toepassing van het beginsel ne bis in idem, overneemt.

60. De voorgaande overwegingen zijn geen kunstgreep om te kunnen zeggen wat artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst reeds verklaart, aangezien de bestaansredenen van de regel ne bis in idem en de onderliggende waarden mij kunnen helpen een antwoord te formuleren op de vragen van het Oberlandesgericht Köln en de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne.

4. *De strafrechtelijke transactie als uiting van het ius puniendi*

61. Een persoon die wegens bepaalde feiten onherroepelijk is veroordeeld, kan dus niet opnieuw worden veroordeeld, ongeacht of het eerste proces nu tot vrijspraak dan wel tot een veroordeling heeft geleid.

62. Deze verklaring brengt ons tot de sluitsteen van de vragen van de twee verwijzende rechters: worden in een strafrechtelijke transactie de feiten „definitief berecht" of met andere woorden, is de transactie een uiting van het strafrecht?

63. Om dit vraagstuk op te lossen is een diepgaande kennis van de transactieprocedure en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien, nodig. Dit onderzoek vereist

22 — Zie artikel 4 van Protocol nr. 7 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1). Volgens R. Koering-Joulin is het beginsel ne bis in idem een dermate fundamentele garantie voor de persoon, dat artikel 4, lid 3, van bovengenoemd protocol geen enkele afwijking toestaat, zelfs niet in geval van oorlog of ander gevaar dat het bestaan van het volk bedreigt; het is een absoluut recht (*La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Éd. Economica, 2e uitgave, blz. 1094).

een overzicht, al zij het in vogelvlucht, van de rechtsstelsels van de lidstaten die op een of andere manier een strafprocedure met een transactiemogelijkheid kennen.[23]

A — De transactieprocedures in de lidstaten

64. In het Duitse recht[24] kan het openbaar ministerie beslissen de strafvervolging te beëindigen op voorwaarde dat de dader van het strafbare feit instemt met de hem opgelegde voorwaarden en deze uitvoert. Hoewel over het algemeen de instemming van het bevoegde gerecht noodzakelijk is, hoeft dit niet in geval van strafbare feiten waarvan de strafmaat het in het Strafgesetzbuch bepaalde minimum niet te boven gaat, of die weinig schade hebben berokkend. Indien de rechter akkoord gaat, bepaalt het openbaar ministerie een termijn voor de uitvoering van de overeengekomen voorwaarden en na voldoening hieraan is de strafrechtelijke aansprakelijkheid definitief vervallen en „kan het feit niet als strafbaar feit worden vervolgd".[25]

65. Oostenrijk kent de „Diversion"[26], een procedure waarbij het openbaar ministerie (of de rechter van instructie) van de uitoefening van de strafvordering kan afzien in ruil voor de betaling van een bedrag, het verrichten van een werk van algemeen belang, de vaststelling van een proefperiode of de medewerking aan een („außergerichtlicher") strafbemiddelingsprocedure. Zodra de verdachte aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan, wordt de strafvordering definitief beëindigd.[27]

66. België kent twee soorten procedures die tot de bevoegdheid van het openbaar ministerie behoren: de schikking en de strafbemiddeling, bedoeld in de artikelen 216 bis en 216 ter van het Wetboek van Strafvordering. Hierdoor kan het openbaar ministerie de vervolging definitief stopzetten indien de pleger van het strafbare feit aan bepaalde voorwaarden voldoet. Artikel 216 ter, lid 4, tweede alinea, bepaalt evenwel dat het verval van de strafvordering in de strafbemiddeling geen afbreuk doet aan het recht van de slachtoffers of van hun rechtverkrijgenden om de burgerlijke rechtsvordering uit te oefenen.

67. Het Franse rechtsstelsel voorziet in een procedure die bekend staat als „composition pénale"[28], waarin het openbaar ministerie de dader kan voorstellen om in ruil voor een of meer prestaties van de straf-

23 — Voor een omstandig onderzoek van de verschillende soorten transacties in de lidstaten, zie het rapport van 1996 van H. Labayle voor DG XX van de Commissie, gepubliceerd door het Centro de Derecho Penal Europeo de Catania: *La transaction dans l'Union européenne*, Giuffrè Editore, 1998. Misschien een beetje verouderd maar nog steeds interessant.

24 — § 153a van de Strafprozessordnung, reeds aangehaald.

25 — § 153a, reeds aangehaald, lid 1. In het Duitse Strafgesetzbuch wordt onderscheid gemaakt tussen een overtreding („Vergehen") en een misdrijf („Verbrechen"). Elk strafbaar feit waarop een vrijheidsstraf van een jaar of meer staat, is een „misdrijf". De andere strafbare feiten, de „overtredingen", worden met lichtere straffen bedreigd.

26 — Geregeld bij §§ 90a tot en met 90m van de Strafprozeßordnung.

27 — §§ 90c, lid 5, 90d, lid 5, 90f, lid 4, en 90g, lid 1, van de Strafprozeßordnung.

28 — Ingevoerd bij wet nr. 99-515 van 23 juni 1999.

vordering af te zien. In de Franse transactie moet het openbaar ministerie van het bevoegde gerecht toestemming krijgen om tot „composition pénale" over te gaan. De bevoegdheid om van verdere strafvervolging af te zien ligt hoe dan ook bij het openbaar ministerie.

68. In Denemarken[29] kan het openbaar ministerie in geval van een strafbaar feit dat met een geldboete kan worden bestraft, de dader voorstellen de strafvervolging te beëindigen indien deze zich schuldig verklaart en zich ertoe verbindt binnen een bepaalde termijn een boete te betalen. Na het verstrijken van een termijn van twee maanden om dit voorstel via hiërarchieke weg te vernietigen, wordt het voorstel definitief.

69. In het Spaanse rechtsstelsel kan de verdachte instemmen met de door het openbaar ministerie gevorderde straf en in dat geval doet de rechter of het gerecht een uitspraak in de zin van de wederzijds overeengekomen kwalificatie.[30]

70. In het Finse recht is de eigenlijke transactie niet bekend, hoewel er met de transactie vergelijkbare maatregelen bestaan die tot verval van de strafvordering kunnen leiden. Het is een vereenvoudigde procedure voor overtredingen[31] waarin het openbaar ministerie een boete kan opleggen zonder dat een rechtbank zich hierover hoeft uit te spreken. Deze beslissing is definitief en heeft kracht van gewijsde.

71. Ierland beschikt over instrumenten om bij een strafbaar feit, om verschillende redenen, van vervolging af te zien, bijvoorbeeld door betaling van een boete[32], waardoor de strafzaak wordt beëindigd.

72. Hoewel het Italiaanse recht in het algemeen noch de transactie noch de strafbemiddeling kent (behalve voor strafbare feiten van minderjarigen), bestaat er een bijzondere procedure, de zogenoemde „patteggiamento".[33] Het is een speciale procedure, waarvoor een transactieovereenkomst moet bestaan betreffende zowel de te volgen procedure als de straf, die niet meer dan twee jaar mag bedragen. Het openbaar ministerie en de verdachte kunnen een verzoek tot „patteggiamento" indienen. De overeenkomst moet in elk geval door de rechter worden goedgekeurd.

73. In Luxemburg is artikel 24, lid 5, van de Code d'instruction criminelle ingevoegd bij de wet van 6 mei 1999: alvorens

29 — Artikel 924 van het wetboek van strafvordering.

30 — Zie artikelen 655, 791, lid 3, en 793, lid 3, van de Ley de Enjuiciamiento Criminal (wetboek van strafvordering).

31 — Laki rangaistusmääräysmenettelystä/lagen om strafforderförfarande 26.7.1993/692.

32 — Road Traffic Acts, 1961-1995; Litter Pollution Act, 1997, s28.

33 — Geregeld bij artikelen 444 tot en met 448 van het wetboek van strafvordering.

vervolging in te stellen kan het openbaar ministerie een bemiddeling starten, wat uiteindelijk kan leiden tot de beslissing om de vervolging voort te zetten of om de strafvordering te laten verjaren.

74. Nederland kent eveneens de transactie, die wordt geregeld in de artikelen 74 en volgende van het Wetboek van Strafrecht. De strafvordering vervalt wanneer de verdachte voldoet aan de door het openbaar ministerie gestelde voorwaarden. Het verval van de strafvordering is uitdrukkelijk voorzien bij artikel 74, lid 1.

75. In Portugal [34] is de voorlopige opschorting van de procedure mogelijk. Dankzij dit mechanisme kan het openbaar ministerie de uitoefening van de strafvordering staken en gedurende een bepaalde periode een aantal verplichtingen opleggen. Voor de beslissing geldt als voorwaarde dat zij wordt aanvaard door de verdachte of, in voorkomend geval, de civiele partij en door de rechter van instructie wordt goedgekeurd. Zodra de verdachte aan de overeenkomst heeft voldaan, wordt de zaak beëindigd en kan zij niet meer worden heropend. [35]

76. In het Verenigd Koninkrijk kent het Engelse recht een transactieprocedure in het verkeersrecht. In het geval van een „fixed penalty notice" kan strafvervolging worden voorkomen door betaling van een boete en het aanbrengen van „strafpunten" op het rijbewijs. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, vervalt de strafvordering. [36] Hierbij zij vermeld dat de Lord Justice Auld een ruimere toepassingssfeer voor deze transacties heeft voorgesteld [37] en dat zijn voorstel medio juli 2002 in een „white paper" van de regering van het Verenigd Koninkrijk is behandeld. Volgens het Schotse recht kan het openbaar ministerie [38] de verdachte, om strafvervolging te voorkomen, een „conditional offer" doen met betrekking tot de strafbare feiten die door de District Courts kunnen worden berecht. Indien de verdachte het voorstel aanvaardt, moet hij een boete betalen waarna de strafvervolging vervalt. [39]

77. In Zweden ten slotte bestaat voor minder serieuze feiten zoals het rijden onder invloed en kleine diefstallen, een procedure waarbij straffen worden opgelegd zonder rechterlijke uitspraak („strafföreläggande"). [40] Indien de beslissing van het openbaar ministerie door de verdachte wordt aanvaard (na instemming van de eventuele slachtoffers), verkrijgt de opgelegde straf kracht van gewijsde.

34 — Zie artikelen 281 en 282 van de Código de Processo Penal en het bijzondere geval van de vereenvoudigde procedure („processo sumaríssimo"), geregeld bij artikelen 392 tot en met 398 van dit wetboek.

35 — Artikel 282, lid 3, van de Código de Processo Penal.

36 — Section 52(1) van de Road Traffic Offenders Act van 1988.

37 — „A Review of the Criminal Courts of England and Wales"

38 — Artikel 302 van de Criminal Procedure (Scotland) Act van 1995.

39 — Artikel 302, reeds aangehaald, lid 6.

40 — Hoofdstuk 48, artikel 4, van de Rättegångsbalk (wetboek van strafrecht) van 1942.

B — Het voorwerp en het doel van de strafrechtelijke transactie

78. Wie een rechtsfiguur beschrijft, moet zich hoeden voor het steriel gebruik van benamingen maar dient op zoek te gaan naar het wezen ervan, vooral indien de rechtsgevolgen zich voordoen in een domein waarin de waardigheid en de fundamentele waarden van de persoon rechtstreeks in het geding komen.

79. Onder de benaming transactie of andere soortgelijke termen bestaan in vele lidstaten[41] procedures waarin het openbaar ministerie op grond van een wettelijke bevoegdheid, en in een aantal stelsels zonder dat er enige rechterlijke uitspraak aan te pas komt, afziet van de uitoefening van de strafvordering ten aanzien van een persoon, nadat aan de schatkist een geldbedrag is overgemaakt of aan andere voorwaarden is voldaan.

80. Voor deze procedure, hoewel in zekere mate bilateraal, is kenmerkend dat het optreden van het openbaar staatsgezag geschiedt vanuit een positie van superioriteit. Het gaat om een vorm van strafrechtspleging die evenwel niet voor alle strafbare feiten geldt. Het is een vorm van rechtspleging die is bedoeld voor de vervolging van een bijzondere categorie van gedragingen, die maatschappelijk gezien minder laakbaar zijn, waarvoor niet het gehele staatsapparaat met heel zijn vermogen in beweging hoeft te komen, en dus evenmin alle garanties van het strafproces door middel van een rechterlijk optreden in volle omvang noodzakelijk zijn.

81. Anderzijds lijkt de transactie een uitstekend middel om de ineenstorting van het gerechtelijk apparaat te voorkomen, doordat binnen het kader van het strafbeleid een eenvoudig, snel en efficiënt antwoord wordt geboden. Deze bemiddelingsprocedures, die altijd uitgaan van de instemming van de verdachte met de opgelegde straf, hebben zich door het Noord-Amerikaanse pragmatisme sterk ontwikkeld, hoewel deze in de grote steden tot een bijzondere praktijk hebben geleid.[42]

41 — Met als enige uitzondering Griekenland.

42 — De Noord-Amerikaanse schrijver T. Wolfe beschrijft in zijn roman *The Bonfire of the Vanities* (London: Cape, 1988) een aantal aspecten van deze transacties: „Spoedig bleek duidelijk dat die zitting tot doel had Lockwood de gelegenheid te bieden zich schuldig te verklaren aan de hem ten laste gelegde feiten, een gewapende overval, in ruil voor een lichte straf, van twee tot zes jaar, die hem door de openbare aanklager van het district was aangeboden. Maar Lockwood was niet van plan de overeenkomst te aanvaarden. De advocaat bleef niet anders over, dan te herhalen dat zijn cliënt onschuldig was." De rechter nam het initiatief en richtte zich tot de verdachte: „Je hebt werk, je hebt een thuis en je bent jong, een briljante en begaafde kerel. Je hebt veel dingen mee in het leven. Meer dan de meeste mensen. Maar je moet ook dit zware probleem overwinnen. Je hebt je met die overvallen in de nesten gewerkt! Wel, de openbare aanklager van het district heeft je een goed aanbod gedaan, van twee tot zes jaar. Als je dat aanbod aanneemt en je gedraagt je goed, zal weldra alles achter je liggen, en voor je het merkt, zul je weer zuiver door het leven gaan en ben je weer een jongeman voor wie het hele leven openligt. Maar als het tot een rechtszaak komt en je wordt veroordeeld, krijg je een straf van acht tot vijfentwintig jaar. Denk er eens goed over na. De openbare aanklager van het district heeft je een goed aanbod gedaan." Even later verklaart vice-aanklager van het district Kramer: „Je zou eens moeten zien hoe wij al die uren op de rechtbanken in de weer zijn met de kwalificatie van de strafbare feiten. Een manier om een strafbaar feit, en dus de zwaarte van de uitspraak, in categorie te laten zakken, is verklaren dat de verdachte een baan heeft." Bij een andere gelegenheid werpt de advocaat van de hoofdfiguur hem in het gezicht: „Als ze mij zouden aanklagen voor mijn slechte rijgedrag [...], zou ik naar een van die advocaten van de achterbuurten van Broadway gaan [...] Op de ladder van ons beroep staan ze op de laagste trap [...] Je hebt er geen idee van hoe ze eruitzien [...] maar ze weten hoe je over een akkoord onderhandelt en hoe je een proces ontloopt."

82. Met de transactie beoogt men de meest geschikte oplossing te vinden voor de behandeling van bepaalde vormen van criminaliteit, die geen zware straffen vereisen; een lichtere, minder pijnlijke reactie is voldoende. Precies door dit soort straf kan de verdachte, zonder dat hij voor een rechtbank hoeft te worden berecht, expliciet of impliciet zijn schuld bekennen en deze uitboeten door te voldoen aan een verplichting die hij binnen de door de wetgever gestelde grenzen met het openbaar ministerie is overeengekomen, hetgeen hoe dan ook minder bezwarend zal zijn dan wanneer indien het niet tot een akkoord komt, het proces zijn normale beloop neemt. In ruil hiervoor doen de autoriteiten afstand van de vordering, die aldus vervalt.

C — De strafrechtelijke transactie, een vorm van rechtspleging

83. Bij deze omschrijving van de transactie mogen twee aspecten niet uit het oog worden verloren. Ten eerste vormen de voorwaarden waaraan de verdachte moet voldoen, een bestraffing van zijn gedrag. Ten tweede wordt de correctie opgelegd door de staat, vanuit een positie van superioriteit. De verdachte is vrij om de transactie te aanvaarden; indien hij het niet doet, moet hij weten dat de strafvordering voortgaat. De wijze van uitoefening van de vordering verandert, maar het ius puniendi blijft gelijk.

84. Dat bij de transactie geen rechter optreedt die de rechtsprekende macht uitoefent, ontneemt de zaak niet haar „justitieel" karakter waardoor de transactiebeslissing niet meer onder de criteria van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst zou vallen. Het gaat niet om een fenomeen dat sommigen[43] een „rechtspleging zonder rechter" hebben genoemd, alsof het om een *bijna* private overeenkomst zou gaan.

85. Via de transactie krijgt het strafgeding zijn beslag in gemene overeenstemming tussen het orgaan dat de strafvordering uitoefent, en de verdachte, zonder dat een gerechtelijke procedure in strikte zin noodzakelijk is. In deze vorm van minnelijke schikking wordt voor de vaststelling van de strafmaat niet gemarchandeerd tussen de delinquent en het openbaar ministerie. Het aanbod van het openbaar ministerie wordt uitgesproken door de persoon die de straf kan vorderen, en dit aanbod is te nemen of te laten.

86. Er wordt niet onderhandeld over een overeenkomst tussen de verdachte en het openbaar ministerie, zoals de vertegenwoordiger van Gözütok heeft opgemerkt, maar het is een beslissing, die weliswaar minder agressief is dan een veroordeling waarin hoe dan ook het ius puniendi tot uiting komt.

43 — M. Delmas-Marty en C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Éd. Economica, 1992.

87. Het zou een vergissing zijn de strafrechtelijke transactie als contractueel[44] te bestempelen, aangezien een — lichte en aanvaarde — veroordeling wordt uitgesproken, die een straf blijft en de functies van elke straf vervult. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, vormt de transactie een „alternatieve sanctie" die het laakbare gedrag vergeldt en een preventieve werking heeft ten aanzien van toekomstige overtredingen.

88. Meer nog, de transactie heeft een „impliciet gerechtelijk karakter"; deze rechtsfiguur staat niet los van de strafrechtspleging en het bestaan ervan wordt enkel gerechtvaardigd als een uiting van de uitoefening van de strafrechtspleging. Alle strafbare feiten kunnen op initiatief van het openbaar ministerie worden vervolgd[45] en kunnen na een eerlijk proces worden bestraft. In een aantal rechtsstelsels evenwel kan de persoon die de strafvordering instelt, voor een aantal bepaalde strafbare feiten samen met de verdachte tot een akkoord over de bestraffing komen, met dien verstande dat indien geen overeenkomst wordt bereikt, indien de verdachte het voorstel niet aanvaardt, de vervolging en de bestraffing van de feiten hun normale beloop nemen.

89. Zoals de wetgever heeft gewild, oefent de staat in de transactie zijn ius puniendi ten aanzien van bepaalde strafbare feiten uit door middel van de persoon die de strafvordering uitoefent, en vervalt de vordering nadat aan de straf is voldaan. De staat doet via het bevoegde orgaan definitief uitspraak. Bijgevolg wordt in dit antwoord op bepaalde vormen van criminaliteit het strafrecht toegepast.

90. Kortom, de verdachte die de transactie aangaat en de door het openbaar ministerie gestelde voorwaarden aanvaardt, wordt veroordeeld wegens de feiten waarvoor hij door de aanvaarding van de straf schuld heeft bekend. Zodra de overeenkomst onherroepelijk vaststaat, kan hij ervan uitgaan dat hij definitief berecht is en dat door voldoening aan de overeengekomen voorwaarden de straf is voldaan. Bijgevolg kan hij ingevolge het verbod van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst niet opnieuw worden berecht.

D — De bescherming van de rechten van de justitiabele in de strafrechtelijke transactie

91. In de transactie oefent de staat de strafvordering uit ten aanzien van een

44 — Het gaat niet om een civielrechtelijke dading waarin de partijen in wezen gelijkwaardig zijn. Ik maak van deze verwijzing naar de civielrechtelijke dading gebruik om te onderstrepen dat deze in verschillende nationale rechtsstelsels kracht van gewijsde heeft. Dat geldt voor het Franse recht (artikel 2052 Code civil), alsook voor het Belgische (artikel 2044 Burgerlijk Wetboek) en het Spaanse (artikel 1816 Código Civil). Wat de voorgaande bepalingen betreft, merk ik op dat het Hof in zijn arrest van 2 juni 1994, Solo Kleinmotoren (C-414/92, Jurispr. blz. I-2237), heeft verklaard dat een civielrechtelijke dading, zelfs wanneer zij voor een rechter tot stand is gekomen, geen beslissing is in de zin van artikel 25 van het Executieverdrag.

45 — En waar deze mogelijkheid bestaat, op initiatief van de personen die bevoegd zijn een actio popularis of een particuliere vordering in te stellen.

persoon die in feite zijn schuld bekent; nadat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, vervalt de vordering[46], op dezelfde wijze als wanneer het om een buitenvervolgingstelling, een vrijspraak of een veroordeling gaat, in dit laatste geval na voldoening van de straf.

92. Deze vorm van rechtspleging garandeert bovendien de fundamentele rechten van de verdachte.

93. De verdachte aan wie een transactie wordt voorgesteld, wordt strafrechtelijk vervolgd in de zin van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en geniet de iure de rechten die overeenkomstig dat verdrag aan elke verdachte moeten worden verleend, met name die welke in artikel 6 zijn opgesomd.

94. Het openbaar ministerie is om te beginnen verplicht de verdachte in te lichten over de facultatieve aard van de transactie en over zijn recht om door een onafhankelijke rechterlijke instantie te worden berecht. Het recht van elke verdachte op toegang tot de rechter wordt erkend door de voornaamste internationale verdragen[47] en door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[48]

95. De vrijheid om de transactie te aanvaarden of te verwerpen is uiterst belangrijk. Op het eerste gezicht kan daarover twijfel bestaan aangezien de verdachte de facto met het voorstel van het openbaar ministerie moet instemmen indien hij strafvervolging wil ontlopen. Deze omstandigheid tast zijn toestemming evenwel niet aan, voorzover de dreiging met het instellen van een bepaalde vordering niet verwerpelijk is indien de gebruikte middelen en het nagestreefde doel legitiem zijn.

96. Deze legitimiteit ligt besloten in de keuze om de strafrechtelijke transactie „te nemen of te laten". Het Hof van Straatsburg heeft verklaard dat, hoewel de gedachte om voor een strafrechter te moeten verschijnen, de wil van de betrokkene om de transactie te verwerpen of te aanvaarden kan beïnvloeden, de aldus uitgeoefende pressie niet onverenigbaar is met het Verdrag.[49]

97. Kortom, de strafrechtelijke transactie is een uiting van het ius puniendi, een vorm

46 — Zie artikel 74, lid 1, van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht en de artikelen 216 bis en 216 ter van het Belgische Wetboek van Strafvordering.

47 — Zie artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 7 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

48 — Zie bijvoorbeeld arresten Golder v. Verenigd Koninkrijk van 21 februari 1975 (série A, nr. 18), en Deweer v. België van 27 februari 1980 (série A, nr. 35).

49 — Zie punt 51 van het arrest Deweer v. België, reeds aangehaald.

van rechtspleging die de rechten van de verdachte garandeert en uitmondt in het opleggen van een straf. Het lijdt bijgevolg geen twijfel dat door middel van deze transactie uitspraak wordt gedaan over de aan het oordeel onderworpen feiten en over de schuld van de dader.

98. Voorzover de rechten van de justitiabele worden gegarandeerd, is het, wat de vragen van de nationale rechters, in het bijzonder van het Oberlandesgericht Köln betreft, in weerwil van het standpunt van de Franse regering, niet van belang of de beslissing tot beëindiging van de strafvordering door een rechter wordt goedgekeurd.

99. Alles welbeschouwd voegt een eventueel later optreden van een rechter niets nieuws toe. Aangezien de rechten van de verdachte ab initio gegarandeerd zijn, schuld wordt bekend en daarover bijgevolg impliciet uitspraak wordt gedaan, is een latere bekrachtiging hiervan door de rechter zuiver formeel en kan zij als een gewoon vormvoorschrift worden beschouwd.

E — Kracht van gewijsde van de strafrechtelijke transactie

100. De strafrechtspleging via deze overeenkomst is dan ook geen surrogaat maar een aparte vorm van uitoefening van het ius puniendi, die met betrekking tot bepaalde strafbare feiten een alternatief biedt voor de zuiver rechtsprekende functie.

101. Wanneer de verdachte het voorstel van de vertegenwoordiger van de staat aanvaardt en aan de gestelde voorwaarden voldoet, heeft de staat zijn definitief antwoord op het vergrijp gegeven, zodat degene die de transactie aangaat en het overeengekomene op zich neemt, evenals de verdachte die door een definitief vonnis is berecht, er aanspraak op kan maken dat niet meer naar het verleden wordt gekeken, dat de inhoud van de transactie onaantastbaar is en dat hij in de toekomst niet meer voor dezelfde feiten zal worden vervolgd.

102. Met andere woorden, de transactie is bindend en vormt, zodra zij is uitgevoerd, het laatste woord van de autoriteiten over de zaak. Executoriale kracht en kracht van gewijsde zijn de twee kenmerken van elke rechterlijke uitspraak waarmee een geschil wordt beslecht. [50]

103. Deze bijzondere gelding van de uitspraak strekt zich enkel uit tot hetgeen waarover het openbaar ministerie een

50 — De eminente Franse strafrechtsgeleerde F. Hélie merkt op dat de soevereiniteit van de vonnissen berust op het onherroepelijke karakter ervan (*Pratique Criminelle des Cours et Tribunaux*, 6e uitgave, in 4 delen, bijgewerkt met wetgeving en rechtspraak door J. Brouchot en F. Brouchot, *Librairies techniques de la Cour de Cassation*, 1954).

transactie kan aangaan, namelijk de strafvordering, maar kan geen invloed hebben op vorderingen die, zoals de van elk strafbaar feit afgeleide civiele vordering, aan het slachtoffer of meer in het algemeen aan de gelaedeerde toekomen. Om deze reden bepalen de artikelen 216 bis en 216 ter van het Belgische Wetboek van Strafvordering dat het verval van de strafvordering in de strafbemiddeling geen afbreuk doet aan de rechten van de slachtoffers of van hun rechtverkrijgenden in de uitoefening van de civiele vordering, en wordt in het Nederlandse rechtsstelsel de belanghebbenden het recht verleend om bij een rechterlijke instantie beklag te doen over de beslissing van het openbaar ministerie. [51]

104. Overeenkomstig artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst verhindert het verval van de strafvordering in een lidstaat ten gevolge van een overeengekomen en met succes uitgevoerde transactie, dat in een andere lidstaat strafvervolging wordt ingesteld wegens dezelfde feiten, maar vormt dit voor het slachtoffer geen beletsel om een civiele vordering in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instantie.

105. Deze voor de hand liggende vaststelling is overbodig, aangezien de genoemde bepaling van de overeenkomst enkel betrekking heeft op het strafproces. In de rechtsstelsels waarin de gelaedeerde partij de civiele vordering niet tegelijkertijd met de strafvordering kan instellen bij de organen van deze rechterlijke instantie, bestaat daarover geen twijfel. In de rechtsstelsels waarin het mogelijk is deze vorderingen tezamen voor het strafgerecht in te stellen, blijft de gelaedeerde in geval van seponering altijd het recht behouden om de civiele vordering op de passende wijze voor de bevoegde rechterlijke instantie in te stellen.

106. Het hiervoor gezegde samenvattend, kan ik verklaren dat artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst van toepassing is op de strafrechtelijke transactie, voorzover: 1) deze een weg is waarlangs de staat het ius puniendi kan uitoefenen; 2) deze inhoudt dat impliciet definitief uitspraak wordt gedaan over het gedrag van de verdachte en strafmaatregelen worden opgelegd, en 3) mits de eventuele rechten van het slachtoffer op schadevergoeding onverlet worden gelaten.

5. De uitlegging van het begrip „bij onherroepelijk vonnis berecht" van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst

107. In weerwil van de aangehaalde argumenten ten gunste van een ruime uitlegging, stellen de Duitse en de Franse regering op basis van een letterlijke uitlegging van de termen in de Duitse, de Franse en de Nederlandse taalversie van de Uitvoeringsovereenkomst een beperkte uitlegging van

51 — Zie artikelen 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

artikel 54 voor. Volgens deze regeringen doelen de bewoordingen „rechtskräftig abgeurteilt", onherroepelijk vonnis en „définitivement jugée" [52] op een beslissing van een rechterlijke instantie, en valt de transactie, aangezien daarbij geen rechtsprekende functie wordt uitgeoefend, buiten de werkingssfeer van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst.

108. Wordt laatstgenoemd artikel naast artikel 58 gelegd, dan kan men vaststellen dat het niet zo duidelijk is of artikel 54 enkel betrekking heeft op rechterlijke beslissingen, dat wil zeggen uitspraken van een rechter of een rechterlijke instantie na een gerechtelijke procedure met alle garanties inzake tegenspraak en verweer. Artikel 58 van de Uitvoeringsovereenkomst biedt de ondertekenende lidstaten de mogelijkheid bepalingen vast te stellen waarin de regel ne bis in idem met betrekking tot „rechterlijke beslissingen" een ruimere toepassing krijgt dan in de voorgaande artikelen. In de Franse, de Nederlandse en de Duitse taalversie van artikel 58 wordt respectievelijk de term „décisions judiciaires", „rechterlijke beslissingen" en „Justizentscheidungen" [53] gebruikt, wat doet vermoeden dat de overeenkomstsluitende staten niet de bedoeling hadden de werkingssfeer van artikel 54 te beperken tot rechterlijke beslissingen strictu senso.

109. Wanneer in deze bepaling wordt gesproken van een bij onherroepelijk vonnis berechte persoon („rechtskräftig abgeurteilt", „définitivement jugée", „finally disposed", „giudicata con sentenza definitiva" of „definitivamente julgada") wordt, ondanks de letterlijke betekenis van de Spaanse versie („juzgada en sentencia firme"), niet gedoeld op een rechterlijke beslissing in de vorm van een vonnis na een proces waarin alle garanties van artikel 6 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens worden gewaarborgd, maar meer in het algemeen op elke uitspraak in het gerechtelijk bestel waarin de staat het laatste woord spreekt over de vervolgde feiten en de schuld van de dader, ongeacht of deze uitspraak afkomstig is van een gerecht in zijn rechtsprekende functie, van een rechter van instructie die hiermee zijn onderzoek afsluit of van het openbaar ministerie dat de strafvordering uitoefent om de strafbare feiten te vervolgen.

110. Dit oordeel is mogelijk omdat de termen van de verschillende taalversies niet eenduidig zijn. De opvatting van bovengenoemde regeringen lijkt op het eerste gezicht wel overtuigend, maar is dat niet meer indien rekening wordt gehouden met het gebrek aan uniformiteit tussen de ver-

52 — De Spaanse taalversie gebruikt de term „juzgada en sentencia firme", de Engelse „finally disposed" terwijl de Italiaanse en de Portugese spreken respectievelijk van „giudicata con sentenza definitiva" en „definitivamente julgado".

53 — De Engelse taalversie gebruikt de term „judicial decisions", de Italiaanse gebruikt „decisioni giudiziarie" en de Portugese „decisões judiciais".

schillende taalversies van artikel 54.[54] Indien, zoals ik in de voorgaande punten heb gedaan, dieper wordt ingegaan in de dynamiek van de regel, het wezen van de transactie en de grondslag van het beginsel ne bis in idem, treedt het gebrek aan samenhang van het standpunt aan het licht.

111. De strikte uitlegging die de genoemde regeringen voorstellen, kan absurde resultaten opleveren. Zo kan bijvoorbeeld iemand die bij onherroepelijk vonnis is vrijgesproken op grond van het bewijs dat hij niet aan de strafbare feiten heeft deelgenomen, in een andere lidstaat niet opnieuw worden berecht, terwijl de verdachte die bij vonnis van de rechter van instructie in de onderzoeksfase om dezelfde reden buiten vervolging is gesteld, als een zwaard van Damocles een nieuw proces boven het hoofd ziet hangen. Het recht moet uitleggingen afwijzen waarvan de gevolgen strijdig zijn met de rede en de logica.

112. De enge uitlegging zou deze rechtsfiguur bovendien zinledig kunnen maken. De verdachte gaat de transactie aan omdat hij door schuld te bekennen en met de door het openbaar ministerie voorgestelde straf in te stemmen, weet dat hij er voordeliger vanaf zal komen dan wanneer het door zijn afwijzing van de transactie tot een strafproces en uiteindelijk tot een vonnis komt. Indien hij niet de garantie krijgt dat nadat hij de straf heeft voldaan, zijn gedrag niet opnieuw zal worden beoordeeld, zal hij geneigd zijn het voorstel af te wijzen, waardoor deze mogelijkheid van strafrechtspleging, die voor het gerechtelijk apparaat een echte uitlaatklep vormt, in een doodlopende weg kan uitmonden, waardoor zij haar nut verliest.

113. Volgens de Duitse regering beperkt artikel 4 van Protocol nr. 7 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens het beginsel ne bis in idem tot rechterlijke beslissingen. Deze opvatting is strijdig met de ruimere uitlegging die het Hof van Straatsburg aan deze bepaling heeft gegeven, namelijk dat deze regel tot doel heeft de herhaling van een definitief afgesloten strafvervolging te verbieden en bijgevolg niet van toepassing is voordat een nieuwe procedure wordt ingeleid.[55]

114. In het standpunt van de Franse, de Belgische en de Duitse regering wordt een belangrijk aspect uit het oog verloren. Het beginsel ne bis in idem is immers, zoals ik reeds heb opgemerkt, geen procedureregel maar een fundamentele garantie voor de burgers in rechtsstelsels zoals die van de lidstaten van de Europese Unie die gegrondvest zijn op de erkenning dat aan de persoon een geheel van rechten en vrijheden toekomt ten aanzien van het optreden

54 — Het is niet de eerste maal dat het Hof te maken krijgt met afwijkingen tussen de verschillende taalversies van eenzelfde wettekst. In dergelijke situaties moet volgens het Hof rekening worden gehouden met alle taalversies in hun geheel [zie arrest van 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, Jurispr. blz. 431, inz. blz. 442)] alsmede, naar mijn mening, met de normatieve context.

55 — Arrest Gradinger v. Oostenrijk van 23 oktober 1995, série A, nr. 328-C, punt 53.

van de autoriteiten. Bij hun samenwerking op het gebied van veiligheid en rechtvaardigheid hebben de lidstaten de gelding van dit beginsel erkend in de artikelen 54 en volgende van de Uitvoeringsovereenkomst. Deze erkenning vormt duidelijk een beperking van de uitoefening van het recht om een strafbaar feit te vervolgen en te bestraffen.

115. De omvang van deze beperking dient te worden bepaald vanuit het oogpunt van de burger aangezien het om een garantie voor deze burger gaat. Indien het de bedoeling is de dader van een strafbaar feit na zijn vervolging, zijn berechting en eventueel zijn veroordeling tot een straf het recht te verlenen niet nogmaals hetzelfde te moeten ondergaan in een andere lidstaat, heeft het weinig belang in welke vorm en op welke wijze de rechter zich uitspreekt, zolang maar is voldaan aan alle door het rechtsstelsel van de veroordelende staat gestelde voorwaarden. Het zou van cynisme getuigen om te stellen dat artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst enkel betrekking kan hebben op rechterlijke beslissingen, dat wil zeggen beslissingen die worden uitgesproken na een proces waarin alle garanties verzekerd zijn, om vervolgens specifiek met dit argument de werkingssfeer van een van die garanties in te perken.

116. Anderzijds kan een letterlijke en strikte uitlegging van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst averechtse effecten hebben. Ik heb immers opgemerkt dat de transactie een vorm van strafrechtspleging voor kleinere vergrijpen is en niet kan worden toegepast voor zwaardere strafbare feiten. Het standpunt van de Duitse, de Franse en de Belgische regering zou op deze manier veeleer ten goede komen aan de zwaardere delinquenten die van de regel ne bis in idem zouden profiteren, dan aan de daders van kleinere, maatschappelijk minder laakbare vergrijpen. De dader van het zwaarste misdrijf, die enkel bij een definitief vonnis kan worden veroordeeld, zou in een andere overeenkomstsluitende staat niet opnieuw kunnen worden berecht, terwijl dat wel het geval zou zijn voor de kleine delinquent die een transactievoorstel van het openbaar ministerie heeft aanvaard en uitgevoerd.

117. Voor het overige is het voor de uitlegging van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst niet relevant de wil van de nationale wetgever te onderzoeken, aangezien de lidstaten het zelf onderling niet eens zijn. [56]

118. Gelet op het voorgaande, is artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst van toepassing op een persoon ten aanzien van wie het openbaar ministerie een beslissing tot beëindiging van de strafvervolging heeft genomen, wanneer deze persoon heeft voldaan aan de voorwaarden die hij met deze vertegenwoordiger van het openbaar staatsgezag is overeengekomen.

56 — Zie de schriftelijke opmerkingen van de regeringen over de twee prejudiciële vragen.

6. De keerzijde: het beginsel van wederzijds vertrouwen

119. De regel ne bis in idem is niet alleen een subjectieve garantie voor de burger maar ook een instrument ten dienste van het rechtszekerheidsbeginsel, waardoor beslissingen van de overheid niet onbeperkt ter discussie kunnen worden gesteld wanneer zij onherroepelijk en definitief zijn.

120. Wanneer de strafvordering in een lidstaat beëindigd is, kunnen de andere lidstaten dit feit niet negeren.

121. In een geïntegreerd Europa, dat zich in een open proces van steeds hechtere samenwerking tussen de lidstaten bevindt, zou het onaanvaardbaar zijn dat een persoon een tweede maal kan worden vervolgd.

122. Om de in het Verdrag betreffende de Europese Unie gestelde doel[57] te vervullen, namelijk het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, moet worden gegarandeerd dat buitenlandse beslissingen in de lidstaten effect sorteren.

123. Volgens de nieuwe titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie omvat het gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken „het vergemakkelijken en het bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen".[58]

124. De lidstaten kunnen deze gemeenschappelijke doelstelling niet bereiken zonder wederzijds vertrouwen in hun strafrechtstelsels[59] en zonder de wederzijdse erkenning van hun respectieve rechterlijke beslissingen in een echte „gemeenschappelijke markt van fundamentele rechten". Deze wederzijdse erkenning is immers gebaseerd op de gedachte dat, zelfs wanneer een staat een bepaalde zaak niet op eenzelfde of vergelijkbare manier behandelt, de resultaten toch zo zullen zijn dat zij

57 — Luidens artikel 2, vierde streepje, EU stelt de Europese Unie zich onder meer ten doel: „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".

58 — Artikel 31, sub a, EU.

59 — In punt 33 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 wordt daarover het volgende opgemerkt: „Een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen zouden de samenwerking tussen de autoriteiten en de rechterlijke bescherming van de rechten van het individu ten goede komen. De Europese Raad onderschrijft derhalve het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zijns inziens de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden in zowel burgerrechtelijke als strafzaken. Het beginsel dient zowel voor vonnissen als op andere beslissingen van rechterlijke autoriteiten te gelden."

als gelijkwaardig aan de eigen beslissingen worden aanvaard, omdat zij aan dezelfde beginselen en waarden beantwoorden. Dit wederzijdse vertrouwen speelt een belangrijke rol in het evolutieve proces van de Europese eenmaking: het vertrouwen dat de regels van de partners adequaat zijn en dat deze regels correct worden toegepast. [60]

125. Erkenning van een beslissing betekent ook dat met die beslissing rekening wordt gehouden, waarvan de toepassing van het beginsel ne bis in idem een van de aspecten is.

126. Alle argumenten pleiten dus voor een ruime uitlegging van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst, waardoor beslissingen tot beëindiging van de strafvervolging van het openbaar ministerie, nadat de transactie is overeengekomen en met succes is uitgevoerd, binnen de werkingssfeer van dat artikel vallen. Dat is ook de stelling van de Commissie en van de Nederlandse en de Italiaanse regering.

127. De Commissie had dit voorstel reeds ter tafel gebracht. „Het uitgangspunt voor volledige wederzijdse erkenning zoals die tussen de EU-lidstaten wordt nagestreefd, zou moeten zijn dat een beslissing van ongeacht welke autoriteit in de EU de zaak volledig afhandelt en dat er geen verdere beslissingen hoeven te worden gegeven [...] Met andere woorden, iemand die is veroordeeld voor of vrijgesproken[...], kan [...] niet in lidstaat B worden vervolgd, ook al vallen de feiten onder de jurisdictie van lidstaat B en ook al zou in lidstaat B de uitspraak anders hebben kunnen luiden." [61]

128. Deze weg is ook bewandeld door de Raad die in het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen [62], voor volledige toepassing van het beginsel pleit. [63]

129. In dit document wordt weliswaar vastgesteld dat deze doelstelling slechts gedeeltelijk wordt verwezenlijkt in de artikelen 54 tot en met 57 van de Uitvoeringsovereenkomst en dat het noodzakelijk is het beginsel van wederzijdse erkenning te verruimen tot vrijspraken alsook tot beslissingen die „na strafbemiddeling" tot stand zijn gekomen. Anders dan de Belgische regering beweert, meen ik dat deze verklaring geen vrijbrief is om de Uitvoeringsovereenkomst restrictief uit te leggen, zoals ook de Duitse regering doet.

60 — Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken (COM/2000/495), punt 3.1.

61 — Zie punt 6.2 van reeds aangehaalde mededeling van de Commissie.

62 — PB 2001, C 12, blz. 10.

63 — Punt 1.1, maatregel nr. 1.

130. Bovengenoemde tekst is geen normatieve tekst die het Hof van Justitie bindt. Het is hoogstens een bijkomend element in de uitlegging, dat niet geïsoleerd kan worden beschouwd, zonder rekening te houden met andere aspecten die veel meer doorslaggevend zijn voor de gerechtelijke bevoegdheid waarover het Hof beschikt, namelijk het „rechtspreken" en het uitleggen van de bepalingen die deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap. Zo heb ik in de loop van mijn conclusie de volgende aspecten behandeld: de bestaansreden van artikel 54 van de Uitvoeringsovereenkomst, de grondslagen van het beginsel ne bis in idem, het wezen van de transactieprocedures en het Europese integratieproces waarin dit beginsel past, dat een steeds nauwere samenwerking tussen de lidstaten vereist, zoals de Raad in zijn programma vermeldt.

131. Bovendien klopt niet wat de Belgische regering uit de verwijzing naar de strafbemiddeling heeft afgeleid. In de eerste plaats, omdat de Raad niet het monopolie van de uitlegging van de Uitvoeringsovereenkomst bezit en in de tweede plaats, omdat deze zinspeling in de tekst niet duidelijk genoeg is en op grond daarvan niet zonder twijfel vaststaat of het gaat om de strafbemiddeling in eigenlijke zin dan wel om iedere vorm van transactie, zoals die welke ik in deze conclusie heb onderzocht, waarin de staat de verdachte een overeenkomst tot beëindiging van de vervolging aanbiedt in ruil voor de vervulling van een aantal verplichtingen.

132. Uit de meest recente verklaringen van de Raad blijkt mijns inziens integendeel dat deze heel andere bedoelingen heeft dan de Belgische regering hem na een vluchtige lezing van het genoemde programma wil toeschrijven.

133. Blijkens artikel 9 van het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding[64] moeten de lidstaten samenwerken om het justitiële optreden te coördineren teneinde de uitoefening van de strafvordering in een enkele lidstaat te centraliseren. Zoals tijdens het Spaanse voorzitterschap is voorgesteld[65], moeten de lidstaten zich bij de toepassing van het ius puniendi door de beginselen van gelijkheid en wederzijds vertrouwen laten leiden om de Europese maatschappelijke orde te beschermen en de fundamentele rechten en vrijheidsrechten te garanderen waarop de rechtsstelsels van de Unie en van de lidstaten gegrondvest zijn, waaronder het beginsel ne bis in idem.

64 — PB L 164, blz. 3.

65 — Zie het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (PB L 162, blz. 1). De eerste overweging van de considerans van dit besluit luidt: „Een van de doelstellingen van de Unie is, de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen, en die doelstelling moet verwezenlijkt worden door criminaliteit te voorkomen en te bestrijden door middel van een nauwere samenwerking tussen de politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten, onder eerbiediging van de beginselen van mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat waarop de Unie gegrondvest is en die de lidstaten gemeen hebben."

VII — Conclusie

134. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de vragen van het Oberlandesgericht Köln en de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne te beantwoorden als volgt:

„Het beginsel ne bis in idem, dat is neergelegd in artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, geldt ook wanneer de strafvordering in de rechtsorde van een overeenkomstsluitende partij wordt beëindigd als gevolg van een beslissing van het openbaar ministerie, zodra de verdachte aan een aantal voorwaarden heeft voldaan, ongeacht of deze uitspraak door een rechter moet worden goedgekeurd, op voorwaarde dat:

1) de gestelde voorwaarden het karakter van een straf hebben;

2) de overeenkomst een uitdrukkelijke of impliciete schuldbekentenis vereist en bijgevolg een expliciet of stilzwijgend vonnis over de verwijtbaarheid van het gedrag bevat; en

3) de overeenkomst geen schade berokkent aan het slachtoffer en aan de overige gelaedeerden, die eventueel het recht hebben een civiele vordering in te stellen."