

Zaak C-435/22 PPU

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

1 juli 2022

Verwijzende rechter:

Oberlandesgericht München (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 juni 2022

Intervenënten:

Generalstaatsanwaltschaft München

HF

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Schengenuitvoeringsovereenkomst – Interpol – Red notice – Aanhouding van een derdelander in een lidstaat op grond van een red notice – Uitleveringsverzoek van de derde staat die om de uitvaardiging van de red notice heeft verzocht – Eerdere veroordeling in een andere lidstaat voor de in het geding zijnde feiten – Ne-bis-in-idembeginsel – Uitleveringsverdrag tussen de lidstaat waar de aanhouding heeft plaatsgevonden en de derde staat die het verzoek tot uitlevering heeft gedaan

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht; artikel 267, eerste alinea [van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; hierna: „VWEU”]

Prejudiciële vraag

Moet artikel 54 van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op

14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, gelezen in samenhang met artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat deze rechtsvoorschriften eraan in de weg staan dat een derdelander die geen Unieburger in de zin van artikel 20 VWEU is, door de autoriteiten van een staat die partij is bij die overeenkomst en een lidstaat van de Europese Unie wordt uitgeleverd aan een derde staat, wanneer de betrokkene door een andere lidstaat reeds bij onherroepelijk vonnis is berecht wegens dezelfde feiten als die welke aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen, dat vonnis ten uitvoer is gelegd en de beslissing om de uitlevering van die persoon aan de derde staat te weigeren slechts mogelijk zou zijn door te aanvaarden dat een bestaand bilateraal uitleveringsverdrag met die derde staat wordt geschonden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (hierna: „SUO”)

Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Aangevoerde nationale bepalingen

Uitleveringsverdrag tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika van 20 juni 1978 (hierna: „Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag”), gelezen in samenhang met het aanvullend verdrag van 21 oktober 1986 (hierna: „eerste aanvullend verdrag”) en het tweede aanvullend verdrag van 18 april 2006 (hierna: „tweede aanvullend verdrag”)

Artikel 8 van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag bepaalt:

„Uitlevering wordt niet toegestaan wanneer de persoon om wiens uitlevering is verzocht, ter zake van het strafbare feit of de strafbare feiten waarop het verzoek berust, door de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 HF is op 20 januari 2022 in Duitsland voorlopig aangehouden en bevindt zich sindsdien in hechtenis. Deze aanhouding vond plaats op grond van een door Interpol op verzoek van de Verenigde Staten van Amerika uitgevaardigde red notice, omdat HF zich in de periode van september 2008 tot en met december 2013 schuldig zou hebben gemaakt aan verschillende strafbare feiten [samenspanning tot deelname aan crimineel beïnvloede corrupte organisaties en

samenspanning tot bankfraude en fraude door middel van telecommunicatie in de zin van titel 18, U.S. Code, sectie 1962 (d), en titel 18, U.S. Code, sectie 1349].

- 2 Bij brief van 25 januari 2022 hebben de Amerikaanse autoriteiten het aanhoudingsbevel van de United States District Court for the District of Columbia (rechter in eerste aanleg voor het district Columbia, Verenigde Staten) van 4 december 2018 samen met de tenlastelegging van de kamer van inbeschuldigingstelling van de United States Federal Court for the District of Columbia (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken voor het district Columbia, Verenigde Staten) van 4 december 2018 ter beschikking gesteld. Op 17 maart 2022 hebben de Amerikaanse autoriteiten de uitleveringsdocumenten toegezonden.
- 3 Op verzoek van de verwijzende rechter en het openbaar ministerie van München hebben de Sloveense autoriteiten de volgende informatie verstrekt:

HF is bij vonnis van de rechter in eerste aanleg Maribor (Slovenië) van 6 juli 2012, dat op 19 oktober 2012 in kracht van gewijsde is gegaan, veroordeeld tot een vrijheidsstraf van één jaar en drie maanden wegens het in de periode van december 2009 tot en met juni 2010 gepleegde strafbare feit „aanval op het informatiesysteem” in de zin van artikel 221, lid IV, gelezen in samenhang met lid II KZ-1, van het Sloveense wetboek van strafrecht, waarbij de opgelegde straf is vervangen door een werkstraf van 480 uur. HF heeft deze werkstraf tot 25 juni 2015 volbracht.

Bij beschikking van 23 september 2020 heeft de rechter in eerste aanleg Koper (Slovenië) een verzoek tot uitlevering met het oog op strafvervolgning van de betrokken persoon aan de Verenigde Staten van Amerika afgewezen omdat deze persoon wegens de in het uitleveringsverzoek beschreven feiten tot en met juni 2010 bij het vonnis van de rechter in eerste aanleg Maribor onherroepelijk is berecht. Met betrekking tot de overige in het uitleveringsverzoek beschreven feiten na juni 2010 bestaat er geen verdenking. Deze beslissing is bij beslissing van de hoogste rechterlijke instantie Koper (Slovenië) van 8 oktober 2020 bevestigd en is onherroepelijk.

- 4 Het door de Verenigde Staten van Amerika aan de Sloveense autoriteiten gerichte uitleveringsverzoek en de daarin genoemde strafbare feiten, waarover de rechter in eerste aanleg Koper en de hoogste rechterlijke instantie Koper (Slovenië) moesten oordelen, alsmede de stukken waarover de verwijzende rechter op grond van het door de Verenigde Staten van Amerika aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte uitleveringsverzoek beschikt, hebben betrekking op dezelfde strafbare feiten. Voorts zijn de feiten waarover de rechter in eerste aanleg Maribor uitspraak heeft gedaan, dezelfde als die van het in casu aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte uitleveringsverzoek, voor zover daarin de strafbare feiten tot en met juni 2010 worden beschreven.

- 5 HF is een Servisch en Kosovaars staatsburger. Ten tijde van zijn aanhouding in Duitsland woonde hij naar eigen zeggen in Slovenië en had hij een geldig Servisch paspoort, een op 3 november 2017 afgegeven en op 3 november 2019 verstreken Sloveense verblijfsvergunning alsook een Kosovaarse identiteitskaart bij zich. In 2020 was zijn verzoek tot verlenging van zijn Sloveense verblijfsvergunning door de Sloveense autoriteiten afgewezen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 6 Het antwoord op de prejudiciële vraag is doorslaggevend voor de beslissing over de toelaatbaarheid van de uitlevering van HF aan de Verenigde Staten van Amerika met betrekking tot de strafbare feiten waarvan hij voor de periode tot en met juni 2010 wordt beschuldigd in het aanhoudingsbevel van de District Court for the District of Columbia van 4 december 2018 in verband met de tenlastelegging van de kamer van inbeschuldigingstelling van de Federal Court for the District of Columbia van 4 december 2018.
- 7 Die vraag is door het Hof niet beantwoord in het arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376), niet beantwoord, aangezien de onderhavige procedure op een aantal punten afwijkt van de zaak die heeft geleid tot dat arrest: HF is geen Unieburger en de onderhavige zaak betreft geen voorlopige aanhouding op basis van een opsporingsbericht van Interpol, maar een formeel uitleveringsverzoek dat de Verenigde Staten van Amerika hebben gericht aan de Bondsrepubliek Duitsland nadat HF in Duitsland was aangehouden op grond van een red notice van Interpol.
- 8 Volgens de bilaterale overeenkomsten tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika is de juridische situatie als volgt: de uitlevering van HF moet geschieden in overeenstemming met het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag, gelezen in samenhang met het eerste en het tweede aanvullend verdrag. De Verenigde Staten van Amerika hebben de op grond van artikel 14 van dat uitleveringsverdrag vereiste documenten overgelegd.
- 9 Krachtens artikel 2, lid 1, onder a), van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag, gelezen in samenhang met artikel 1, onder a), van het eerste aanvullend verdrag, kan een persoon worden uitgeleverd wegens strafbare feiten die volgens het recht van beide staten strafbaar zijn. Dat de aan HF ten laste gelegde gedragingen naar Amerikaans recht strafbaar zijn, vloeit met name voort uit de overgezonden federale wetten van de Verenigde Staten van Amerika (titel 18, § 1344, § 1349 1963(a), 1962, § 1349). De aan HF ten laste gelegde gedragingen zijn ook naar Duits recht strafbaar, te weten op grond van § 129, § 303b en § 202c van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht).
- 10 De mogelijkheid tot uitlevering is geregeld in artikel 2, lid 2, van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag. Voor de strafbare feiten in kwestie kan naar

Amerikaans recht een vrijheidsstraf van 20 tot 30 jaar en naar Duits recht een vrijheidsstraf van 2 tot 10 jaar worden opgelegd.

- 11 Aan de toelaatbaarheid van de uitlevering staat ook geen beletsel voor uitlevering in de weg. Met name vormt, los van de prejudiciële vraag, de omstandigheid dat HF bij het vonnis van de rechter van eerste aanleg Maribor (Slovenië) van 6 juli 2012 reeds onherroepelijk is berecht wegens een deel van de strafbare feiten – te weten de in de periode tot en met juni 2010 gepleegde feiten, waarop het onderhavige uitleveringsverzoek betrekking heeft – en dat de opgelegde straf reeds onherroepelijk ten uitvoer is gelegd, geen beletsel voor de uitlevering als bedoeld in artikel 8 van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag.
- 12 Volgens de ondubbelzinnige bewoordingen verzet het ne-bis-in-idembeginsel zich namelijk alleen tegen een uitlevering wanneer de vervolgte persoon onherroepelijk is berecht door de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat, in casu de Bondsrepubliek Duitsland.
- 13 Op grond van deze specifieke verdragsbepaling is ook een uitlegging dat daaronder ook veroordelingen in de lidstaten van de Europese Unie vallen, niet mogelijk. Bovendien zijn de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika tijdens de onderhandelingen over het bilaterale verdrag van 1978 overeengekomen dat in derde landen gewezen beslissingen geen beletsel vormen voor uitlevering.
- 14 Dat artikel 8 van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag niet in vorenbedoelde zin kan worden uitgelegd, vloeit tevens voort uit het feit dat in het tweede aanvullend verdrag – waarbij het bilaterale Duits-Amerikaanse uitleveringsverdrag is aangepast aan de als kaderovereenkomst fungerende overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van 25 juni 2003 – geen afzonderlijke bepaling is opgenomen om het ne-bis-in-idembeginsel uit te breiden tot alle lidstaten van de Europese Unie, en dat artikel 8 van het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag niet is gewijzigd.
- 15 Volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) bestaat er bovendien nog geen algemene regel van internationaal gewoonterecht – en bijgevolg ook geen internationaalrechtelijke minimumnorm op het gebied van de mensenrechten met de hoedanigheid van dwingend internationaal recht – die inhoudt dat het ne-bis-in-idembeginsel ook moet worden geëerbiedigd met betrekking tot veroordelingen in derde landen.
- 16 Het is echter de vraag of artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO, vereist dat de Bondsrepubliek Duitsland HF niet mag uitleveren aan de Verenigde Staten van Amerika wegens de strafbare feiten waarvoor hij door de rechter van eerste aanleg Maribor (Slovenië) is berecht, dat wil zeggen wegens de tot en met juni 2010 gepleegde feiten waarop het onderhavige uitleveringsverzoek betrekking heeft.

- 17 Aan de voorwaarden van artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO, is voldaan. Deze bepalingen houden geen verband met het burgerschap van de Unie of de nationaliteit van een lidstaat.
- 18 Volgens de rechtspraak van het Hof is een voorlopige aanhouding van een persoon ten aanzien van wie Interpol op verzoek van een derde staat een red notice heeft uitgevaardigd, een strafrechtelijke vervolging in de zin van artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO [zie arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376]. Tevens moet een beslissing over de toelaatbaarheid van de uitlevering, die in de praktijk leidt tot de overdracht van de betrokken persoon aan de derde staat met het oog op strafvervolging, worden beschouwd als een strafrechtelijke vervolging in de zin van artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO.
- 19 Bij de beslissing over de toelaatbaarheid van de uitlevering van een in een lidstaat aangehouden derdelander aan de Verenigde Staten van Amerika wordt tevens het Unierecht ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest. Dit geldt namelijk in elk geval voor de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van 25 juni 2003 (PB 2003, L 181, blz. 27, hierna: „Uitleveringsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten”). Deze is bij het tweede aanvullende verdrag in Duits recht omgezet en bij de rechtstoepassing moeten bijgevolg de grondrechten van het Handvest worden geëerbiedigd.
- 20 Daarnaast beschikte HF krachtens artikel 20, lid 1, SUO, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, onder b), van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2016, L 77, blz. 1), en krachtens artikel 4, lid 1, van verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2018, L 303, blz. 39) ten tijde van zijn aanhouding over het recht om zich vrij te verplaatsen, aangezien hij als Servisch staatsburger was vrijgesteld van de visumplicht. Ook bij de toepassing van artikel 20 SUO, gelezen in samenhang met bovengenoemde verordeningen, moeten in het kader van de rechtstoepassing de grondrechten van het Handvest worden geëerbiedigd.
- 21 Het is de vraag of het feit dat aan de voorwaarden van artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO, is voldaan, met zich meebrengt dat een derdelander niet mag worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten van Amerika, die noch een partij bij de SUO noch een lid van de Unie zijn.
- 22 Het Hof heeft in het arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376), geoordeeld dat artikel 54 SUO

en artikel 21, lid 1, VWEU, beide gelezen in samenhang met artikel 50 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat de autoriteiten van een partij bij de SUO overgaan tot de voorlopige aanhouding van een persoon ten aanzien van wie Interpol op verzoek van een derde staat een red notice heeft uitgevaardigd, tenzij bij onherroepelijke rechterlijke beslissing die is gewezen in een staat die partij is bij die overeenkomst of in een lidstaat, wordt vastgesteld dat die persoon wegens dezelfde feiten als die welke ten grondslag liggen aan die red notice, reeds onherroepelijk is berecht door een staat die partij is bij diezelfde overeenkomst of door een lidstaat (zie punt 122).

- 23 Het Hof verwees ter motivering van zijn beslissing echter steeds naar het recht op vrij verkeer – in de zin van artikel 21 VWEU – van de persoon tegen wie in de in die zaak aanhangige procedure de red notice was uitgevaardigd, een Duits staatsburger. Als Servisch staatsburger geniet HF niet het recht op vrij verkeer krachtens artikel 21, lid 1, VWEU, omdat hij geen Unieburger is.
- 24 Krachtens artikel 20 SUO had hij echter wel het recht om zich vrij te verplaatsen. Voorafgaandelijk moet bijgevolg incidenteel ook worden nagegaan of de beginselen die het Hof met betrekking tot het recht op vrij verkeer in de zin van artikel 21 VWEU heeft geformuleerd in zijn arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376), eveneens gelden voor het recht om zich vrij te verplaatsen in de zin van artikel 20, lid 1, SUO.
- 25 Bovendien had voornoemde beslissing betrekking op een verzoek tot voorlopige aanhouding op grond van een red notice van Interpol. In casu is er echter sprake van een formeel uitleveringsverzoek dat is ingediend nadat de betrokkene op basis van een red notice van Interpol was aangehouden in een lidstaat.
- 26 Volgens de verwijzende rechter moet de prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat artikel 54 SUO, gelezen in samenhang met artikel 50 van het Handvest, in de onderhavige situatie niet in de weg staat aan de uitlevering van HF aan de Verenigde Staten van Amerika, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland haar volkenrechtelijke verplichting jegens de Verenigde Staten van Amerika om de persoon uit te leveren moet nakomen.
- 27 Artikel 351, eerste alinea, VWEU is niet rechtstreeks van toepassing, aangezien het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag overeenkomstig artikel 34, lid 2, ervan pas op 30 juli 1980 in werking is getreden en dus na 1 januari 1958 is gesloten tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika.
- 28 De verwijzende rechter deelt evenwel de in de literatuur verdedigde opvatting dat artikel 351, eerste alinea, VWEU van toepassing is op overeenkomsten die weliswaar na 1 januari 1958 door een lidstaat zijn gesloten maar betrekking hebben op een gebied waarvoor de Unie pas later bevoegd is geworden door een uitbreiding van haar bevoegdheden, ingeval de betrokken lidstaat de verschuiving van bevoegdheden objectief niet kon voorzien ten tijde van de sluiting van het

verdrag. Het Hof heeft deze vraag – voor zover kan worden nagegaan – nog niet beantwoord.

- 29 Het Schengenakkoord is op 14 juni 1985 en de SUO op 19 september 1990 in werking getreden, dus geruime tijd na 30 juli 1980. Het Schengenakkoord is pas in 1997 bij het Verdrag van Amsterdam, en dus ook pas na 30 juli 1980, opgenomen in de rechtsorde van de Unie. Derhalve kon de Bondsrepubliek Duitsland in 1978 en 1980 echter niet voorzien dat de kwesties van een Europees ne-bis-in-idembeginsel of de politieke en justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied onder de bevoegdheid van de Unie zouden vallen.
- 30 De latere wijzigingen in het eerste aanvullend verdrag veranderen hieraan niets. In het kader van het eerste aanvullend verdrag werden namelijk geen fundamentele nieuwe onderhandelingen gevoerd over het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag en bovendien trad het eerste aanvullend verdrag reeds in werking op 11 maart 1993, toen nog niet kon worden voorzien dat de rechtsgebieden in kwestie onder de bevoegdheid van de Europese Unie zouden vallen.
- 31 Bij het tweede aanvullend verdrag heeft de Bondsrepubliek Duitsland alleen de Uitleveringsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten omgezet. Ook in deze overeenkomst is geen afzonderlijke regeling over een in heel Europa geldend ne-bis-in-idembeginsel opgenomen. Krachtens artikel 17, lid 1, van de Uitleveringsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten kunnen andere, in bilaterale uitleveringsverdragen opgenomen weigeringsgronden worden ingeroepen indien de aangelegenheid niet wordt geregeld door die uitleveringsovereenkomst. Het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag voorziet echter juist niet in aanvullende weigeringsgronden, maar in een verplichting tot uitlevering.
- 32 Aangezien de Uitleveringsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten juist niet voorziet in een naleving van een Europees ne-bis-in-idembeginsel die overeenkomt met artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 54 SUO, kan a contrario worden geconcludeerd dat een bilateraal uitleveringsverdrag, zoals het Duits-Amerikaans uitleveringsverdrag, dat slechts in de naleving van een nationaal ne-bis-in-idembeginsel voorziet, nog steeds moet worden nageleefd.
- 33 De verwijzende rechter verzoekt het Hof om gebruik te maken van de versnelde prejudiciële procedure als bedoeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien HF zich op dit ogenblik in hechtenis bevindt (artikel 267, vierde alinea, VWEU) en de prejudiciële vraag betrekking heeft op het derde deel van het VWEU.