



Datum van
inontvangstneming

:

31/10/2024

Zaak C-587/24

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:

10 september 2024

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 juli 2024

Vervolgende partijen:

Ministerio Fiscal

Abogacía del Estado

Politieke partij VOX

Verdachten:

NQ

DL

MU

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafprocedure betreffende met name het strafbare feit van wederrechtelijke toewijding (hierna ook: „verduistering”) van overheidsmiddelen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudiciële verwijzing met het oog op uitlegging (artikel 267 VWEU). Onderzoek naar de verenigbaarheid met het Unierecht van een aantal bepalingen van Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización

institucional, política y social en Cataluña (organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië; hierna: „LOA”).

Prejudiciële vragen

Eerste vraag: Brengt een regeling van een lidstaat van de Europese Unie, zoals de Spaanse organieke wet 1/2024, die, door amnestie te verlenen voor een reeks strafbare feiten inzake de wederrechtelijke toe-eigening van nationale overheidsmiddelen, de bescherming van de financiële belangen van de lidstaat zelf ondermijnt, noodzakelijkerwijs ook de financiële belangen van de Unie in de zin van artikel 325 VWEU in gevaar en is die regeling daarom in strijd met artikel 4, lid 3, van richtlijn 2017/1371?

Tweede vraag: Kan de oneigenlijke aanwending van de eigen overheidsmiddelen uit de begroting van een autonome gemeenschap van een lidstaat met het oog op een – onwettig verklaarde – poging tot verkrijging van de onafhankelijkheid van die gemeenschap en de afscheiding van de staat waarvan zij deel uitmaakt, worden geacht de financiële belangen van de Europese Unie te schaden in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2017/1371, gelet op het grote risico waaraan de territoriale integriteit van de Europese Unie en bijgevolg ook haar jaarlijkse begrotingen in het concrete geval zijn blootgesteld?

Derde vraag: Indien wordt geoordeeld dat de financiële belangen van de Europese Unie niet worden geschaad door de oneigenlijke aanwending van de overheidsmiddelen van een autonome gemeenschap met het oog op de afscheiding van een deel van het grondgebied van een staat, is een amnestiewet als de organieke wet 1/2024, die degenen aan wie het beheer van overheidsmiddelen is toevertrouwd en die deze aanwenden voor onwettig verklaarde activiteiten van elke aansprakelijkheid ontheft, dan verenigbaar met artikel 325 VWEU, voor zover dat artikel de lidstaten verplicht doeltreffende afschrikkende maatregelen te nemen die effectieve bescherming kunnen bieden ter bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, gezien de context en de omstandigheden waarin organieke wet 1/2024 is vastgesteld en gelet op het feit dat die wet een stelselmatig risico van straffeloosheid in de toekomst doet ontstaan in scenario's die vergelijkbaar zijn met die waarin zij is vastgesteld?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Verdrag betreffende de Europese Unie: artikel 2, artikel 3, lid 2, en artikel 19, lid 1.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: artikel 83, lid 1, artikel 126, artikel 310, lid 6, en artikel 325.

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 20, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, VEU.
- Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn): artikel 1, artikel 2, lid 1; artikel 3, lid 1; en artikel 4, lid 3 en lid 4, onder a), punt ii).
- Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF): artikel 2, lid 1.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOA).

i) Artikel 1 van de LOA, met als opschrift „Werkings sfeer”, bepaalt:

„1. Amnestie wordt verleend voor de volgende tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen die zijn verricht in het kader van de referenda in Catalonië op 9 november 2014 en 1 oktober 2017, de voorbereiding ervan of de gevolgen ervan, op voorwaarde dat deze hebben plaatsgevonden tussen 1 november 2011 en 13 november 2023, evenals voor de volgende handelingen die tussen deze datums zijn verricht in de context van het zogenaamde Catalaanse onafhankelijkheidsproces, zelfs indien deze geen verband houden met de bovengenoemde referenda of zijn verricht na de respectieve organisatie ervan:

a) handelingen die zijn verricht met de bedoeling de afscheiding of onafhankelijkheid van Catalonië op te eisen, te bevorderen of te bewerkstelligen, alsmede die welke zouden hebben bijgedragen tot het bereiken van deze doelstellingen.

In elk geval vallen daaronder handelingen die zijn gekwalificeerd als de strafbare feiten van usurpatie van openbare functies **of verduistering, doch alleen wanneer zij erop gericht zijn om direct of via een publiek- of privaatrechtelijke entiteit de uitvoering van een van de in de eerste alinea van dit punt beschreven gedragingen te financieren, te bekostigen of te vergemakkelijken, mits er geen sprake is van opzet tot verrijking, evenals elke andere handeling die is gekwalificeerd als een strafbaar feit met hetzelfde doeleinde.**

Hieronder vallen ook handelingen die op persoonlijke of institutionele titel worden verricht met als doel het onafhankelijkheidsproject bekendheid te geven, informatie te verzamelen en kennis te verwerven over soortgelijke ervaringen, of

de steun van andere publieke of particuliere entiteiten te verkrijgen voor het bereiken van de Catalaanse onafhankelijkheid.

Hieronder vallen eveneens handelingen die direct of indirect in verband staan met het zogenaamde onafhankelijkheidsproces in Catalonië of met de leiders van dat proces, en die zijn verricht door personen die kennelijk of aantoonbaar hulp, medewerking, advies van welke aard dan ook, vertegenwoordiging, bescherming of beveiliging hebben verleend aan de verantwoordelijken voor de in de eerste alinea van dit punt bedoelde gedragingen, of informatie in die zin hebben verzameld;

b) handelingen die zijn verricht door personen die daartoe niet bevoegd waren, met de bedoeling om de organisatie van de referenda van 9 november 2014 en 1 oktober 2017 in Catalonië aan te kondigen, te bevorderen of te bewerkstelligen, waarvan de aankondiging of organisatie onwettig is verklaard, alsmede de handelingen die tot de verwezenlijking daarvan hebben bijgedragen.

In elk geval vallen daaronder handelingen die zijn gekwalificeerd als de strafbare feiten van usurpatie van openbare functies of verduistering, doch alleen wanneer zij erop gericht zijn om de uitvoering van een van de in de vorige alinea van dit punt beschreven gedragingen te financieren, te bekostigen of te vergemakkelijken, mits er geen sprake is van opzet tot verrijking, evenals elke andere handeling die is gekwalificeerd als een strafbaar feit met hetzelfde doeleinde.

[...]

2. Wanneer ingevolge lid 1 van dit artikel amnestie is verleend voor **tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid aanleiding gevende handelingen**, wordt deze amnestie verleend **ongeacht het uitvoeringsniveau van deze handelingen, met inbegrip van de voorbereidende handelingen, en ongeacht de vorm waarin deze handelingen zijn verricht of eraan is deelgenomen.**

3. **Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 1 november 2011, vallen slechts binnen de werkingssfeer van deze wet indien de uitvoering na die datum wordt voltooid.**

Handelingen waarvan de uitvoering is aangevangen vóór 13 november 2023, vallen eveneens binnen de werkingssfeer van deze wet, zelfs indien de uitvoering na die datum wordt voltooid.

4. **De aanwending van overheids gelden voor de onder a) en b) genoemde doeleinden wordt niet als verrijking beschouwd wanneer dit, los van de verenigbaarheid ervan met de wet, niet bedoeld was voor persoonlijk financieel gewin.”**

ii) Artikel 2 van de LOA, met als opschrift „Uitsluitingen”, bepaalt:

„Voor de volgende handelingen kan in elk geval geen amnestie als bedoeld in artikel 1 worden verleend:

[...]

e) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad;

[...].”

iii) Artikel 3 van de LOA, met als opschrift „Verval van de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid”, luidt:

„De krachtens deze wet afgekondigde amnestie heeft tot gevolg dat de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid vervalt volgens de in deze titel vastgestelde voorwaarden.”

iv) Artikel 10 van de LOA, met als opschrift „Behandeling bij voorrang en met spoed”, luidt als volgt:

„De verlening van amnestie valt in elk geval onder de verantwoordelijkheid van de rechterlijke, bestuursrechtelijke of controleorganen die in deze wet zijn aangeduid en die bij voorrang en met spoed de relevante beslissingen geven in overeenstemming met deze wet, ongeacht de fase waarin de betrokken bestuursrechtelijke, gerechtelijke of boekhoudkundige procedure zich bevindt.

Beslissingen worden gegeven binnen een periode van maximaal twee maanden en doen geen afbreuk aan beroepen van latere datum, die geen opschortende werking hebben.”

v) De artikelen 9 en 11 van de LOA worden eveneens aangehaald, hoewel zij niet van fundamenteel belang zijn voor de beslissing op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

– Tevens wordt artikel 432 van de Código Penal (wetboek van strafrecht), betreffende het strafbare feit van verduistering van overheidsmiddelen, aangehaald. In dit verband is het voor de verwijzende rechter nog steeds niet duidelijk welke van de twee versies (die welke voortvloeit uit de formulering van organieke wet nr. 1/2015 van 30 maart of die van organieke wet nr. 14/2022 van 22 december) gunstiger is voor de verwerende partijen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De verwijzende rechter behandelt een strafprocedure tegen NQ, DL en MU. NQ en DL worden beschuldigd van verduistering van overheidsmiddelen waarvoor respectievelijk zeven jaar gevangenisstraf en achttien jaar gehele ontzetting van rechten en zes jaar en drie maanden gevangenisstraf en zestien jaar gehele ontzetting van rechten worden gevorderd. Tevens wordt gevorderd om beide

beklaagden hoofdelijk te veroordelen tot betaling van 754 920,89 EUR aan de schatkist van de autonome regio voor de veroorzaakte vermogensschade. MU wordt niet beschuldigd van verduistering van overheidsmiddelen.

- 2 Volgens de aanklacht waren NQ en DL hooggeplaatste ambtenaren van de Generalitat de Catalunya (regionale regering van Catalonië, Spanje) tijdens de ambtstermijn van Carles Puigdemont i Casamajó en waren zij hiërarchisch ondergeschikt aan het hoofd van het departement van het Vicepresidentschap, Economie en Financiën van de Generalitat de Catalunya, Oriol Junqueras i Vies. Dit departement was bevoegd voor het beheer van de verkiezingsprocessen, zodat alle activiteiten ter voorbereiding en uitvoering van het voor 1 oktober 2017 geplande referendum werden gecontroleerd door NQ, in zijn functie van secretaris-generaal, die, onder de onmiddellijke leiding van Junqueras, de nodige economische en logistieke middelen ter beschikking heeft gesteld voor de op handen zijnde organisatie van het referendum.
- 3 Blijkens de verzoekschriften van de vervolgende partijen hebben NQ en DL bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van „staatsstructuren” waarmee zij voldoende financiële middelen zouden kunnen verkrijgen voor wanneer Catalonië onafhankelijk zou worden, in het kader van wet 19/2017 van het parlement van Catalonië (DOGC van 6 september 2017) houdende regeling van het „referendum over zelfbeschikking” en wet 20/2017 van het parlement van Catalonië (DOGC van 8 september 2017) inzake de „juridische overgang naar en stichting van de Republiek Catalonië”, alle gedragingen verricht die hun als plegers van de ten laste gelegde strafbare feiten worden toegerekend. Deze gedragingen omvatten het verstrekken of goedkeuren van geldelijke voorzieningen ten belope van 754 920,89 EUR, welk bedrag overeenkomt met de jaarlijkse begroting van de Generalitat de Catalunya [ondanks het feit dat de overeenkomstige dekkingsregels waren opgeschort en vervolgens ongrondwettelijk waren verklaard door de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje)], waarbij dit bedrag bestemd was voor doeleinden in verband met institutionele publiciteit voor het illegale referendum van 1 oktober 2017, de levering van stembiljetten, de voorbereiding van een kiezersregister, de oproeping van leden van stembureaus, evenals de oprichting van een schatkist als nieuwe „staatsstructuur” en instrument voor de onmiddellijke financiering van de beoogde republiek.
- 4 Tegen deze achtergrond, waarbij de procesfase van de strafprocedure nog moest beginnen, is de LOA dus op 11 juni 2024 in werking getreden.
- 5 De verwijzende rechter is van oordeel dat de in de LOA goedgekeurde amnestie in beginsel van toepassing is op alle ten laste gelegde gedragingen en strafbare feiten, maar betwijfelt of zij in overeenstemming is met het Unierecht en heeft daarom beslist het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Het Ministerio Fiscal (openbaar ministerie, Spanje) acht het in dit stadium van de procedure niet gepast om prejudiciële vragen te stellen. DL, MU en de Abogacía del Estado (landsadvocaat, Spanje) verzetten zich ertegen dat deze prejudiciële vragen worden voorgelegd. NQ verklaart dat de LOA verenigbaar is met het Unierecht. De politieke partij VOX verzoekt om de voorlegging van prejudiciële vragen daar zij van mening is dat de LOA in strijd is met artikel 2 VEU, artikel 20 van het Handvest, artikel 325 VWEU en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2017/1371.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Context en omstandigheden van de vaststelling van de LOA in verband met de grondslag van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing

- 6 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing wordt onontbeerlijk geacht opdat de nationale rechter kan beslissen of het verplicht is de in de LOA afgekondigde amnestie toe te passen op de bij hem aanhangige zaak en, bijgevolg, te gelasten dat de procedure wordt beëindigd.
- 7 Voor dit verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden verwezen naar het advies over de vereisten van de rechtstaat voor de verlening van amnestie dat de Commissie van Venetië heeft aangenomen tijdens haar 138e plenaire zitting (Venetië, 15-16 maart 2024), en dat betrekking heeft op het parlementaire wetsvoorstel dat heeft geleid tot de goedkeuring van de LOA. Vast staat dat de opmerkingen waarop voornoemd advies is gebaseerd in situ zijn gemaakt tussen 7 en 9 februari 2024, en dat de goedkeuring van het advies is afgerond op de voornoemde dagen – 15-16 maart 2024 –, en dus twee en een halve maand voordat de LOA op 30 mei 2024 in de plenaire zitting van het Congreso de los Diputados (kamer van afgevaardigden, Spanje) met een nipte meerderheid – 177 stemmen voor en 172 stemmen tegen – definitief werd goedgekeurd, nadat die wet op 14 mei 2024 in de plenaire vergadering van de Senado (senaat, Spanje) met een meerderheid van stemmen – 149 tegen 113 – was verworpen.
- 8 Hoe dan ook worden de opmerkingen van de Commissie van Venetië, met name die in de punten 8, 12 tot en met 24 en 25 tot en met 38 van het definitieve document, beschouwd als buitengewoon waardevol voor een weloverwogen oordeel in deze zaak. Aangezien het advies in verschillende talen beschikbaar is gesteld en volledig toegankelijk is voor het Hof van Justitie en de partijen – Straatsburg, 18 maart 2024, CDL AD(2024)003¹ – is het niet nodig die opmerkingen hier weer te geven.

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-e).

Strafbaar feit van verduistering van overheidsmiddelen als vorm van corruptie die de financiële belangen van de Unie schaadt

- 9 Overeenkomstig artikel 325, lid 1, VWEU moeten de Unie en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, bestrijden met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden. Volgens artikel 325, lid 2, VWEU moeten de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.
- 10 Voorts is in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2017/1371 bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat wederrechtelijke toe-eigening, indien opzettelijk begaan, strafbaar wordt gesteld. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder „wederrechtelijke toe-eigening”: de handeling van een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk is belast met het beheer van middelen of activa, die het toekennen of toewijzen van middelen en het zich toe-eigenen of gebruiken van activa inhoudt, voor andere doeleinden dan die waarvoor zij bestemd waren, waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.
- 11 Krachtens artikel 1, lid 1, onder a) van de LOA wordt voor de strafbare feiten van verduistering van overheidsmiddelen amnestie verleend „doch alleen wanneer zij erop gericht zijn om direct of via een publiek- of privaatrechtelijke entiteit de uitvoering van een van de in de eerste alinea van dit punt beschreven gedragingen te financieren, te bekostigen of te vergemakkelijken, mits er geen sprake is van opzet tot verrijking [...]”, waarbij dit laatste begrip wordt gespecificeerd in artikel 1, lid 4, van de LOA. Tot slot bepaalt artikel 2, onder a), van de LOA dat de LOA niet van toepassing is op handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad.
- 12 De authentieke uitlegging van wat onder de financiële belangen van de Unie moet worden verstaan, is te vinden in artikel 2, lid 1, onder a), van richtlijn 2017/1371 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 883/2013. De gedragingen bestaande in verduistering die in de onderhavige procedure aan de orde zijn, hebben in beginsel betrekking op eigen middelen van de overheidsbegroting van de autonome gemeenschap Catalonië en de Generalitat, zonder dat er sprake is van een duidelijk verband met de financiële belangen van de Unie. Geen van de vervolgende partijen heeft in haar aanklacht aangevoerd dat verweerders persoonlijk voordeel hebben getrokken uit deze gedragingen. Evenmin lijkt aan verweerders in deze zaak te kunnen worden toegerekend dat zij een eventueel persoonlijk voordeel hebben verkregen op de wijze zoals beschreven door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) in zijn arrest van 1 juli 2024 (zaak nr. 20907/2017, ECLI:ES:TS:2024:8322A), voor andere verweerders

die in dezelfde context zijn opgetreden als hooggeplaatste ambtenaren van de Generalitat de Catalunya.

- 13 Tegen deze achtergrond moet nog worden nagegaan of de LOA in overeenstemming is met het Unierecht. Ondanks de weloverwogen voorzorgsmaatregel die de Spaanse wetgever in artikel 2, onder e), van de LOA heeft ingevoerd, is de indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in deze context volledig gerechtvaardigd. Uit de ruime opvatting die in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2017/1371 wordt gegeven aan de mogelijke aantasting van de financiële belangen van de Unie – op enigerlei wijze² – kan immers worden geconcludeerd dat deze belangen kunnen worden blootgesteld aan risico's of in gevaar kunnen worden gebracht wanneer een lidstaat niet voldoet aan de in die bepaling vervatte opdracht om de „nodige maatregelen” te nemen teneinde ervoor te zorgen dat een opzettelijke wederrechtelijke toe-eigening van overheidsmiddelen door een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk is belast met het beheer van middelen of activa, die het toekennen of toewijzen van middelen en het zich toe-eigenen of gebruiken van activa inhoudt, voor andere doeleinden dan die waarvoor zij bestemd waren, waardoor de financiële belangen van de Unie op enigerlei wijze worden geschaad, niet ongestraft blijft.
- 14 In dit opzicht moet er rekening mee worden gehouden dat artikel 325, lid 2, VWEU vereist dat de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, „dezelfde maatregelen [nemen] als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad”. In die zin kan de Unie de ogen niet sluiten voor de manier waarop de lidstaten hun eigen financiële belangen beschermen, aangezien hun optreden in dit opzicht een noodzakelijk element is voor de beoordeling van de verplichting die elke lidstaat is aangegaan om de financiële belangen van de Unie op dezelfde manier te beschermen.
- 15 Net zoals het de Unie niet onverschillig zou mogen laten dat een lidstaat besluit om de gedragingen die in richtlijn 2017/1371 als wederrechtelijke toe-eigening zijn aangemerkt, niet in zijn strafrecht op te nemen, ook al betreft het daarbij slechts gedragingen waardoor zijn eigen middelen worden geschaad, zou het haar derhalve ook niet onverschillig mogen laten dat – wanneer de ene of andere gedraging wel in het strafrecht is opgenomen – in ruil voor een politieke gunst wordt samengewerkt met partijen die zijn veroordeeld voor of zelfs maar worden verdacht van wederrechtelijke toe-eigening waardoor dergelijke gedragingen uiteindelijk onbestraft blijven, ook al worden daardoor slechts de nationale middelen van de lidstaat geschaad.
- 16 Op basis van de onderlinge verbondenheid tussen de begroting van de Unie en de verschillende begrotingen van haar lidstaten, die onder meer impliciet aanwezig is wanneer de lidstaten de door de Unie vastgestelde doelstellingen inzake

² Vrije vertaling. In de Spaanse taalversie van richtlijn 2017/1371 staat hier „de cualquier manera”, een precisering die in de Nederlandse taalversie ontbreekt.

begrotingstekort en begrotingsdiscipline in acht nemen (artikel 126 VWEU), kan in feite worden gesteld dat gedragingen bestaande in de verduistering van eigen overheids gelden van de lidstaten van de Unie in elk geval „[op enigerlei wijze] de financiële belangen” van de Unie kunnen schaden, al was het maar omdat met het depenaliseren of het minder strafbaar maken van dergelijke gedragingen dan wel met de bevordering van de straffeloosheid ten aanzien van dergelijke gedragingen aan hetzij de burgers in het algemeen, hetzij de met het beheer van de ontvangsten en uitgaven van nationale overheidsinstanties belaste autoriteiten en ambtenaren in het bijzonder de boodschap wordt uitgedragen dat verduistering ten nadele van de nationale begrotingen om eenvoudige en conjuncturele politieke redenen door de vingers kan worden gezien.

- 17 Het programmatische beginsel van loyale samenwerking tussen de Unie en de lidstaten, zoals erkend in artikel 4, lid 3, VEU, wijst in dezelfde richting. Er moet namelijk worden gewaarborgd dat er geen straffeloosheid heerst ten aanzien van dergelijke strafbare feiten. In dit verband heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 21 oktober 2021, ZX (Regularisatie van het geschrift dat de tenlastelegging bevat), C-282/20, EU:C:2021:874, op grond van artikel 325 VWEU de beginselen van voorrang en doeltreffendheid van het Unierecht toegepast op de nationale wettelijke regeling, voor zover die kan leiden tot een stelselmatig risico dat ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of corruptie in het algemeen, onbestraft blijft.

Onafhankelijkheid van Catalonië en afscheiding van het Koninkrijk Spanje als bepalende doelstelling voor de verlening van amnestie voor verduistering die de inkomsten van de Uniebegroting kan verminderen

- 18 Krachtens de LOA wordt amnestie verleend voor handelingen die zijn verricht met de bedoeling de afscheiding of onafhankelijkheid van Catalonië op te eisen, te bevorderen of te bewerkstelligen, alsmede die welke zouden hebben bijgedragen tot het bereiken van deze doelstellingen. Diezelfde opzettelijkheid wordt herhaald als voorwaarde om de verduistering van overheids gelden die bestemd waren voor de financiering, bekostiging of vergemakkelijking van de afscheiding of onafhankelijkheid van Catalonië onbestraft te laten.
- 19 De vervolgende partijen beschuldigen twee van de verwerende partijen in deze procedure van verduistering. De reeds geuite twijfels over de verenigbaarheid met het Unierecht van de amnestie voor de verduistering van overheids gelden of -middelen worden nog versterkt wanneer rekening wordt gehouden met de bestemming die deze personen, als hooggeplaatste ambtenaren van de Catalaanse overheid, volgens de vervolgende partijen zouden hebben gegeven aan de overheids gelden en -middelen waarover zij beschikten en die zij op oneerlijke wijze zouden hebben beheerd, aangezien zij deze hebben aangewend om een onwettige activiteit (illegaal referendum van 1 oktober 2017) te financieren met als doel de afscheiding van Catalonië van het Koninkrijk Spanje te bevorderen en te bewerkstelligen. Opgemerkt zij dat dit illegale referendum niet louter raadplegend van aard was, maar dat de uitkomst ervan bindend moest zijn.

- 20 De verwezenlijking van de doelstelling dat Catalonië zich van het Koninkrijk Spanje afscheidt, zou noodzakelijkerwijs een wijziging van de territoriale samenstelling van de Unie hebben betekend. Dit zou dan weer hebben geleid tot een vermindering van de bijdragen van het Koninkrijk Spanje aan de begroting van de Unie (die worden berekend naar rato van het bruto nationaal inkomen en op basis van de bedragen die worden geïnd uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde van elke staat), met duidelijke gevolgen voor de financiële belangen van de Unie, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van richtlijn 2017/1371, dat „alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan: i) de begroting van de Unie [...]” omvat.
- 21 Hoewel de Spaanse autoriteiten hebben verhinderd dat de nagestreefde afscheiding daadwerkelijk plaatsvond, waardoor de bijdrage van het Koninkrijk Spanje aan de begroting van de Unie volledig kon worden gehandhaafd, kan niet worden voorbijgegaan aan de omvang van het risico waaraan de integriteit van de Uniebegroting was blootgesteld, aangezien de voor de financiering van het illegale referendum oneigenlijk bestemde begrotingsposten ertoe hebben geleid dat het referendum daadwerkelijk werd gehouden en tevens dat de uitkomst ervan door het parlement van Catalonië werd aangevoerd en gebruikt om in een plenaire vergadering op 27 oktober 2017 een politiek akkoord vast te stellen waarin de onafhankelijkheid van Catalonië werd goedgekeurd (STS 459/2019 van 14 oktober 2019 HP. 6, ES:TS:2019:2997).
- 22 Bijgevolg rijst de vraag of het concrete en reële gevaar waaraan de financiële belangen van de Unie daadwerkelijk zijn blootgesteld, van een zodanig niveau was dat alle strafrechtelijke gevolgen voor dat soort gedragingen kunnen worden kwijtgescholden en of de LOA verenigbaar is met artikel 325 VWEU en artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2017/1371.
- 23 Gezien het feit dat de LOA door het Spaanse parlement is vastgesteld zonder rekening te houden met de aanbeveling in het advies van de Commissie van Venetië over de noodzaak dat de amnestie met een brede consensus en met gekwalificeerde parlementaire meerderheden wordt afgekondigd, en in omstandigheden die twijfel doen rijzen over de verenigbaarheid ervan met de Spaanse grondwet en het Unierecht, rijst bovendien de vraag of daarmee afbreuk wordt gedaan aan het afschrikkende karakter dat de Verdragen vereisen voor de strafrechtelijke sancties die de lidstaten verplicht moeten instellen tegen alle vormen van corruptie, met inbegrip van verduistering.
- 24 Indien deze amnestie wordt bekrachtigd volgens de grondslag en de veronderstellingen op basis waarvan zij tot stand is gekomen (de LOA is als voorwaarde door de pro-onafhankelijkheidspartijen afgedwongen in ruil voor de parlementaire steun die nodig was om een regeringsmeerderheid te vormen op federaal niveau), wordt de toekomstige tenuitvoerlegging van het strafrecht, ook voor verduistering, onderworpen aan de dictaten van politieke partijen die de afscheiding en onafhankelijkheid van sommige gebieden van de staat zelf voor

ogen hebben, ook in die toekomstige scenario's waarin zij beslissend zijn voor het vormen van meerderheden in de regering (een scenario dat zich herhaaldelijk voordoet in het Spaanse politieke systeem).

- 25 Ongetwijfeld zou de bekrachtiging van de LOA voor activiteiten die verband houden met de verduistering van overheidsmiddelen het Spaanse strafrecht, op het gebied van de bestrijding van corruptie in het algemeen, blootstellen aan een duidelijk „stelselmatig risico van straffeloosheid”, zoals bedoeld in de arresten van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034), en 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), en gelijktijdig het vertrouwen van de burgers in het institutionele stelsel van de Unie en de lidstaten ondergraven.