



Datum van inontvangstneming : 28/11/2024

Zaak C-666/24

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:

26 september 2024

Verwijzende rechter:

Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera (nationale centrale rechterlijke instantie, strafkamer, derde afdeling) (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 september 2024

Verzoekende partijen:

Ministerio Fiscal

Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT)

Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT)

Asociación Dignidad y Justicia

Asociación Española de la Guardia Civil (AEGC)

Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC)

Politieke partij VOX

Verwerende partijen:

EGB

EGC

SPG

QCR

GTA

ACB

JRS

RJDL

FJG

XBLL

DBA

CBE

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafprocedure in verband met terroristische misdrijven.

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: Moet richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wet zoals 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], die verhindert dat personen die actief deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering worden vervolgd en dat, in voorkomend geval, aan hen strafrechtelijke sancties worden opgelegd, waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen?

Tweede vraag: Moet richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van

kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad, in het bijzonder artikel 13 daarvan, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wet zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die verhindert dat personen die actief deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering worden vervolgd en dat, in voorkomend geval, aan hen strafrechtelijke sancties worden opgelegd, waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen, door voor strafbaarheid, naast de deelname aan de terroristische groepering, het aanvullende vereiste te stellen dat zij daadwerkelijk en opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt?

Derde vraag: Moet richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wet zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die met betrekking tot terroristische misdrijven en misdrijven in verband met een terroristische groepering als bedoeld in voornoemde richtlijn een onderscheid maakt tussen het al dan niet daadwerkelijk en opzettelijk veroorzaken van ernstige schendingen van de mensenrechten, zodat dit onderscheid het mogelijk maakt dat sommige van deze terroristische misdrijven of misdrijven in verband met een terroristische groepering aan strafrechtelijke aansprakelijkheid worden onttrokken?

Vierde vraag: Moet het beginsel van rechtszekerheid in het Unierecht, zoals neergelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale wetgeving, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die aan de vrijstelling van strafrechtelijke aansprakelijkheid door middel van amnestie voor personen die worden beschuldigd van gedragingen die kunnen vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad, de voorwaarde verbindt dat deze personen niet opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt, in het bijzonder die welke vallen onder de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het internationaal humanitair recht, zonder te specificeren welke handelingen dergelijke schendingen vormen of welke drempel van ernst moet worden overschreden om de amnestie buiten werking te stellen? Subsidiar, is een regeling als die van organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die onnauwkeurige objectieve en subjectieve parameters vaststelt om te bepalen of er al dan niet sprake is van strafrechtelijke aansprakelijkheid,

onverenigbaar met de Unierechtelijke beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid?

Vijfde vraag: Moet richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wet, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die verhindert dat personen die met terroristisch oogmerk explosieven vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, leveren of gebruiken, worden vervolgd en dat, in voorkomend geval, aan hen strafrechtelijke sancties worden opgelegd, waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen?

Zesde vraag: Moet richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wet, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die in de weg staat aan de vervolging van en, in voorkomend geval, het opleggen van strafrechtelijke sancties aan personen – waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen – die met terroristisch oogmerk beginnen met de uitvoering van gewelddadige acties door het bepalen van doelwitten die massaal moeten worden vernietigd als zijnde representatief voor het in strijd zijn met de ideologie van de terroristische groepering, door het in de gaten houden of het fotograferen van openbare plaatsen die vernietigd moeten worden – in het bijzonder de hoofdkwartieren van het Ministerio Fiscal (openbaar ministerie), de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (veiligheidstroepen en -korpsen), autonome instellingen of politievoertuigen –, teneinde te zorgen voor de juiste uitvoering van het gewelddadige plan dat de terroristische groepering heeft beraamd met als doel deze vernietiging met succes uit te voeren?

Zevende vraag: Moeten het in de rechtspraak van het Hof neergelegde beginsel van voorrang van het Unierecht en het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale wetgeving, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die personen die worden beschuldigd van gedragingen die kunnen vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad vrijstelt van strafrechtelijke aansprakelijkheid door middel van amnestie?

Achtste vraag: Moeten de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten

tegen nationale wetgeving, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die personen die in Spanje worden beschuldigd van strafbare feiten die kunnen vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad, vrijstelt van strafrechtelijke aansprakelijkheid door middel van amnestie, wegens het ideologische doel dat met deze strafbare feiten wordt nagestreefd?

Negende vraag: Moeten artikel 4, lid 2, VEU en de artikelen 20, lid 2, onder a), en 21, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale wetgeving, zoals organieke wet 1/2024 van 10 juni 2024 inzake amnestie ten behoeve van de normalisering van de institutionele, politieke en sociale situatie in Catalonië, die personen die van terrorisme worden beschuldigd, door middel van amnestie vrijstelt van strafrechtelijke aansprakelijkheid omdat de daden zijn gepleegd met het doel een deel van het nationale grondgebied van die lidstaat af te scheiden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2, artikel 4, leden 2 en 3, en artikel 6. Wat dit laatste artikel betreft, wordt ook verwezen naar de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 20, lid 2, onder a), artikel 21 en artikel 83.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 20, 21 en 47.
- Richtlijn 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad, overwegingen 2, 3, 6, 8, 34, 35 en 39, artikel 1, artikel 2, lid 3, artikel 3, lid 1, onder d) en f), en lid 2, artikel 4; artikel 13, artikel 14 en artikel 15, leden 1 tot en met 3.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- Constitución (Spaanse grondwet)
 - i) Artikel 9, lid 3, van de grondwet bepaalt dat deze „het legaliteitsbeginsel, de hiërarchie van rechtsnormen, de openbaarheid van de voorschriften, het verbod op de

terugwerkende kracht van sanctiebepalingen die niet gunstig zijn of die de individuele vrijheden beperken, de rechtszekerheid, de verantwoordelijkheid en het verbod op willekeur van de openbare gezagsdragers [waarborgt]”.

ii) Artikel 25 van de grondwet bepaalt dat „niemand [...] veroordeeld of gestraft [mag] worden voor handelingen of nalatigheden die op het moment waarop ze plaatsvonden geen strafbaar feit, overtreding of administratieve inbreuk vormden volgens de wetgeving die op dat moment van kracht was”.

– Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (organieke wet nr. 10/1995 betreffende het strafwetboek; hierna: „Código Penal”)

i) Artikel 16 van de Código Penal bepaalt: „er is sprake van een poging tot een strafbaar feit wanneer een persoon begint met de uitvoering van een strafbaar feit door middel van een externe handeling, waarbij hij alle of een deel van de handelingen uitvoert die objectief gezien het beoogde resultaat zouden moeten voortbrengen, maar het resultaat niet wordt voortgebracht door oorzaken die onafhankelijk zijn van de wil van de dader.”

ii) Artikel 62 van de Código Penal bepaalt: „de daders van een poging tot een strafbaar feit worden veroordeeld tot een straf die een of twee graden lager is dan de straf die bij wet is vastgesteld voor het voltooide strafbare feit, voor zover dat passend wordt geacht, rekening houdend met het gevaar dat inherent is aan de poging en de mate van uitvoering die is bereikt”.

iii) Artikel 346 van de Código Penal luidt als volgt:

„1. Zij die door het veroorzaken van explosies of het gebruik van andere middelen met een soortgelijke vernietigende kracht de vernieling veroorzaken van luchthavens, havens, stations, gebouwen, openbare gebouwen, opslagplaatsen die ontvlambare of explosieve stoffen bevatten, communicatiemiddelen, middelen voor openbaar vervoer, of het zinken of stranden van een schip, overstroming, ontploffing van een mijn of een industriële installatie, het lichten van de rails van een spoorweg, het opzettelijk veranderen van de signalen die in dienst van de spoorweg gebruikt worden voor de veiligheid van vervoermiddelen, het opblazen van een brug, het vernielen van een openbare weg, het beschadigen van oliepijpleidingen, het ernstig verstoren van enige vorm of middel van communicatie, het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit, koolwaterstof of andere essentiële natuurlijke

hulpbronnen, worden gestraft met een gevangenisstraf van tien tot twintig jaar, wanneer de verwoesting noodzakelijkerwijs een gevaar voor het leven of de integriteit van personen met zich meebrengt.

2. Als dit gevaar zich niet voordoet, worden zij gestraft met een gevangenisstraf van vier tot acht jaar.

3. Indien er, naast het gevaar, letsel is toegebracht aan het leven, de lichamelijke integriteit of de gezondheid van personen, worden de feiten afzonderlijk bestraft met de straf die overeenkomt met het gepleegde strafbare feit”.

iv) Artikel 571 van de Código Penal bepaalt: „voor de toepassing van dit wetboek worden als terroristische organisaties of groeperingen beschouwd de groeperingen die, met de kenmerken die respectievelijk in artikel 570 bis, lid 1, tweede alinea, en artikel 570 *ter*, lid 1, tweede alinea, zijn omschreven, als doel of voorwerp hebben het plegen van een van de in de volgende afdeling omschreven strafbare feiten”.

v) Artikel 572 van de Código Penal bepaalt:

„1. Degenen die een terroristische organisatie of groepering bevorderen, vormen, organiseren of leiden, worden gestraft met een gevangenisstraf van acht tot vijftien jaar en een absoluut ambtsverbod voor de duur van de straf.

2. Personen die actief deelnemen aan of deel uitmaken van de organisatie of groepering, worden gestraft met een gevangenisstraf van zes tot twaalf jaar en een absoluut ambtsverbod voor de duur van de straf.”

vi) Artikel 573 van de Código Penal bepaalt:

„1. Als terroristisch misdrijf wordt beschouwd het plegen van ernstige strafbare feiten gericht tegen het leven of de lichamelijke integriteit, de vrijheid, de morele integriteit, de seksuele vrijheid en onschendbaarheid, het erfgoed, de natuurlijke hulpbronnen, het milieu en de volksgezondheid, rampenrisico's, brandstichting, valsheid in geschrifte, misdrijven tegen de Kroon, aanslagen en het bezit van, de handel in en de opslag van wapens, munitie of explosieven, waarin dit wetboek voorziet, en het wederrechtelijk in zijn macht brengen van vliegtuigen, schepen of andere middelen voor collectief vervoer van personen of goederen, indien uitgevoerd voor een van de volgende doeleinden:

- 1.^a Het ondermijnen van de grondwettelijke orde, of het onderdrukken of ernstig destabiliseren van de werking van de politieke instellingen of de economische of sociale structuren van de Staat, of het dwingen van de overheid om een handeling uit te voeren of daarvan af te zien.
- 2.^a Ernstige schending van de openbare orde.
- 3.^a Het ernstig destabiliseren van de werking van een internationale organisatie.
- 4.^a Het uitlokken van een staat van terreur onder de bevolking of een deel daarvan.

2. De strafbare feiten op informaticagebied omschreven in de artikelen 197 bis en 197 *ter* en 264 tot en met 264 *quater* worden eveneens beschouwd als terroristische misdrijven indien de feiten worden gepleegd voor een van de in het vorige lid bedoelde doeleinden.

3. De andere in dit hoofdstuk omschreven strafbare feiten worden eveneens als terroristische misdrijven beschouwd.”

vii) Artikel 573 bis van de Código Penal bepaalt het volgende:

„1. Op de in lid 1 van het vorige artikel bedoelde terroristische misdrijven staan de volgende straffen:

[...]

3.^a Gevangenisstraf van vijftien tot twintig jaar indien een miskraam in de zin van artikel 144 wordt veroorzaakt, als er letsel in de zin van de artikelen 149, 150, 157 of 158 is toegebracht, als er sprake is van ontvoering van een persoon, of van verwoesting of brandstichting in de zin van respectievelijk de artikelen 346 en 351”.

viii) Artikel 574 van de Código Penal bepaalt:

„1. Het opslaan van wapens of munitie, het in bezit hebben of opslaan van explosieve, ontvlambare, brandgevaarlijke of verstikkende stoffen of apparaten of onderdelen daarvan, alsmede het vervaardigen, verhandelen, vervoeren of leveren daarvan, in welke vorm dan ook, en het enkel plaatsen of gebruiken van dergelijke stoffen of de daartoe geëigende middelen of apparaten, wordt bestraft met een gevangenisstraf van acht tot vijftien jaar indien de feiten zijn gepleegd voor een van de in artikel 573, lid 1, genoemde doeleinden.”

– LOA

i) De preambule van de LOA luidt als volgt:

«I (eerste alinea)

Amnestie wordt opgevat als een rechtsfiguur die bedoeld is om af te wijken van de toepassing van de volledig van kracht zijnde regels, indien de handelingen die als strafbaar feit zijn aangemerkt of gekwalificeerd of als doorslaggevend voor enige andere vorm van aansprakelijkheid, zich in een specifieke context hebben voorgedaan.

V (achtste en negende alinea)

[...] De wet is evenredig doordat een concrete lijst is vastgesteld van handelingen die zijn aangemerkt of gekwalificeerd als strafbare feiten en gedragingen waarvoor amnestie wordt verleend en doordat er noodzakelijkerwijs een verband moet bestaan met de handelingen die zijn uitgevoerd in een door de wet bepaalde periode. Op deze manier wordt een algemene en onnauwkeurige formulering vermeden en wordt voorkomen dat de amnestie andere soorten handelingen bestrijkt die niet rechtstreeks verband houden met het onafhankelijkheidsproces en de gevolgen daarvan, waarvoor de kwijtschelding van straf niet zou voldoen aan de grondslag waarop deze maatregel is gebaseerd. Dit alles hangt samen met het beginsel van adequaatheid en met het door de regeling nagestreefde doel, dat verband houdt met de opdracht tot optimalisering uit hoofde van artikel 9 van de grondwet die is gericht tot alle overheidsinstanties, maar in het bijzonder tot de wetgever [...]

VI (achtste alinea)

[...] Een voorbeeld hiervan is de verwijzing naar de feiten in artikel 3 van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, of in artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen verbiedt, die een onoverkomelijke grens vormen. Er moet echter aan herinnerd worden dat niet elke vernederende handeling onder dit voorschrift valt, aangezien de handeling niet alleen onwettig moet zijn, maar ook een minimale mate van ernst moet bereiken. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het dus, om een handeling als vernederend in de zin van artikel 3 van voornoemd verdrag te kunnen beschouwen, doorgaans noodzakelijk dat het toegebrachte lichamelijke letsel

of het door het slachtoffer ondervonden leed van een zekere intensiteit is of in elk geval iemands morele of lichamelijke weerstand kan breken. Bij de toepassing van deze wet is gekozen voor een restrictief criterium van uitsluitingen, vanwege het feit dat bepaalde gedragingen tot verwarring met andere strafbare feiten kunnen leiden, wat het geval zou zijn bij sommige handelingen die zijn opgenomen in hoofdstuk VII van titel XXII van boek II van de Código Penal.

[...]”

i) Artikel 1 LOA 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 die daartoe informatie 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.

c) daden van ongehoorzaamheid, van welke aard dan ook, verstoring van de openbare orde, aanvallen tegen het gezag, zijn vertegenwoordigers en ambtenaren of daden van verzet die zijn gepleegd met de bedoeling om de organisatie van de onder b) van dit artikel bedoelde referenda of de gevolgen daarvan mogelijk te maken, alsmede alle andere handelingen die als strafbare feiten zijn gekwalificeerd en met dezelfde bedoeling zijn verricht.

Hieronder vallen in elk geval de handelingen die zijn gekwalificeerd als ambtsmisdrijven en alle andere handelingen bestaande in de goedkeuring of uitvoering van wetten, regelingen of besluiten door overheidsinstanties of ambtenaren, die zijn verricht met de bedoeling de organisatie van de onder b) van dit artikel bedoelde referenda mogelijk te maken, te bevorderen of te ondersteunen.

Voorts zal amnestie worden verleend voor handelingen van disrespect, kritiek of belediging jegens overheidsinstanties en ambtenaren, overheidsorganen en -instellingen, alsmede hun symbolen of emblemen, met inbegrip van daden die worden gepleegd via de pers, op papier, via sociale media, op internet of door het gebruik van sociale netwerken en gelijkwaardige diensten van de informatiemaatschappij, alsook bij demonstraties, bijeenkomsten, artistieke of educatieve of andere soortgelijke werken of activiteiten die tot doel hebben het opeisen van de onafhankelijkheid van Catalonië of het houden van de onder b) bedoelde referenda of het verlenen van publieke steun aan degenen die krachtens deze wet handelingen hebben verricht waarvoor amnestie is verleend.

d) daden van ongehoorzaamheid, van welke aard dan ook, verstoring van de openbare orde, aanvallen tegen het gezag, zijn vertegenwoordigers en ambtenaren, daden van verzet of andere daden tegen de openbare orde en vrede die zijn gepleegd met de bedoeling om steun te betuigen aan de doelen en oogmerken die onder de voorgaande letters zijn beschreven of aan degenen die zijn aangeklaagd of veroordeeld voor het plegen van een van de strafbare feiten die in dit artikel worden genoemd.

e) handelingen die zijn verricht tijdens politieacties die als doel hadden het belemmeren of verhinderen van de in dit artikel bedoelde handelingen die aanleiding geven tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid.

f) handelingen die zijn verricht met het oog op het bevorderen, bewerkstelligen of vergemakkelijken van een van de handelingen die aanleiding geven tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid als bedoeld in de voorgaande leden van dit artikel, alsmede alle andere handelingen die wezenlijk verband houden met dergelijke handelingen.

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.”

iii) Artikel 2 LOA bepaalt:

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

a) opzettelijke handelingen tegen personen die de dood, een miskraam of letsel aan de foetus, het verlies of de onbruikbaarheid van een orgaan of ledemaat, het verlies of de onbruikbaarheid van een zintuig, impotentie, onvruchtbaarheid of ernstige misvorming tot gevolg hebben.

b) handelingen die krachtens artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden als foltering of als onmenselijke of vernederende behandelingen worden gekwalificeerd, met uitzondering van behandelingen die een minimumdrempel van ernst niet overschrijden omdat zij een persoon niet kunnen kleineren of vernederen of een vermindering van zijn menselijke waardigheid teweeg kunnen brengen, of angst, pijn of minderwaardigheid kunnen veroorzaken op een wijze die zijn morele en fysieke weerstand kan breken.

c) handelingen die door hun doel als terrorisme kunnen worden gekwalificeerd overeenkomstig richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, en die op hun beurt opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt, in het bijzonder die welke worden bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in het internationaal humanitair recht.

d) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waarbij racistische, antisemitische of anti-Roma motieven of andere vormen van discriminatie zijn waargenomen met betrekking tot de religie en overtuigingen van het slachtoffer, zijn etniciteit of ras, geslacht, leeftijd, seksuele of gender- oriëntatie of -identiteit, redenen van gender, armoede of sociale uitsluiting, de ziekte waaraan hij lijdt of zijn handicap, ongeacht of deze

voorwaarden of omstandigheden daadwerkelijk aanwezig waren bij de persoon op wie het gedrag betrekking had.

- e) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad;
- f) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten van verraad en tegen de vrede of onafhankelijkheid van de staat en met betrekking tot nationale defensie in titel XXIII van boek II van de Código Penal, op voorwaarde dat er zowel een effectieve en daadwerkelijke dreiging als een effectief gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van Spanje is geweest in de termen die zijn vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties of in resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 24 oktober 1970, houdende de verklaring inzake de beginselen van internationaal recht betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties.
- g) handelingen die zijn gekwalificeerd als strafbare feiten tegen de internationale gemeenschap volgens titel XXIV van boek II van de Código Penal.”
- iv) Artikel 3 LOA bepaalt: „de krachtens deze wet afgekondigde amnestie heeft tot gevolg dat de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of boekhoudkundige aansprakelijkheid vervalt volgens de in deze titel vastgestelde voorwaarden.”
- v) De artikelen 4, 9, 10 en 11 van de LOA worden ook aangehaald, hoewel zij niet van bijzonder belang zijn voor de uitkomst van het hoofdgeding.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij deze rechter is een strafprocedure aanhangig waarin de twaalf verweerders die op het voorblad van deze samenvatting staan vermeld, het plegen van terroristische misdrijven ten laste wordt gelegd.
- 2 In deze procedure heeft het Ministerio Fiscal (Spaans openbaar ministerie) reeds de tenlastelegging ingediend, waarin de twaalf verweerders het strafbare feit van lidmaatschap van een terroristische organisatie ten laste wordt gelegd (artikelen 571 en 572, lid 2, van de Código Penal). Daarnaast houdt het Ministerio Fiscal de eerste acht verweerders ook verantwoordelijk voor het in bezit hebben en opslaan, evenals het vervaardigen van explosieve en ontvlambare stoffen of apparaten of componenten daarvan van terroristische aard (artikel 574, lid 1, van

de Código Penal) en voor poging tot verwoesting van terroristische aard [artikel 573 bis, lid 1, onder 3.^a, in samenhang met de artikelen 346, lid 1, 16 en 62 en 573, lid 1, onder 1.^a, 2.^a en 4.^a, van de Código Penal].

- 3 De verenigingen en de politieke partij die op het voorblad van deze samenvatting staan vermeld (hierna gezamenlijk: „volksaanklager”) beschuldigen de verweerders van dezelfde strafbare feiten als door het Ministerio Fiscal ten laste gelegd, hoewel zij vragen om de oplegging van hogere straffen aan de verdachten dan door het Ministerio Fiscal is geëist.
- 4 Terwijl de procedure zich in een tussenstadium bevond en de tenlasteleggingen reeds waren ingediend, vond er een wetgevende gebeurtenis plaats die van bijzonder belang is voor deze procedure: op 11 juni 2024 is de LOA gepubliceerd in het Boletín Oficial del Estado (BOE) (Spaans staatsblad) en deze wet trad op de dag van publicatie in werking.
- 5 Bijgevolg heeft de verwijzende rechter partijen de gelegenheid gegeven om tijdens een hoorzitting hun mening te geven over de vraag of de LOA dient te worden toegepast in de onderhavige procedure. Verweerders en het Ministerio Fiscal hebben betoogd dat de LOA moet worden toegepast en dat daarom de zaak moet worden geseponeerd. De volksaanklager heeft zich echter verzet tegen de toepassing van de LOA.
- 6 Deze rechter moet beslissen of hij de LOA toepast en omdat hij twijfelt aan de verenigbaarheid daarvan met het Unierecht, heeft hij besloten om het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof van Justitie.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Het Ministerio Fiscal wijst op het volgende:
 - De LOA respecteert de Europese en internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten.
 - Er zijn precedentes in de rechtspraak van het Hof van Justitie [bijvoorbeeld, arrest van 29 april 2021, X (Europees aanhoudingsbevel — *Ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339] die de toepassing van amnestie ondersteunen, zij het als grond voor de niet-tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel.
- 8 Verweerders voeren aan:
 - De LOA gaat niet over tot intrekking van artikelen van de Código Penal waarbij richtlijn 2017/541 is omgezet en leidt ook niet tot niet-nakoming van de verplichtingen van een lidstaat op het gebied van de vervolging van terroristische misdrijven, aangezien het gaat om een uitzonderlijke gratiemaatregel die de geldigheid van de rechtsorde niet aantast.

- De regels van de Unie voorzien in amnestie als mechanisme om de strafrechtelijke aansprakelijkheid te laten vervallen (met name in het mechanisme van het Europees aanhoudingsbevel).
- Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat een amnestie de strafrechtelijke aansprakelijkheid kan laten vervallen, ongeacht de ernst van de feiten en de redenen voor de amnestie.
- De rechtstreekse werking van een richtlijn kan niet tegenover een particulier worden ingeroepen.
- De overwegingen van een richtlijn hebben slechts interpretatieve waarde.
- De onbepaaldheid van het begrip terrorisme in richtlijn 2017/541 mag er niet toe leiden dat dit begrip wordt aangevuld met bepalingen van het nationale wetboek van strafrecht. In dit verband moet worden onderzocht of de Europese regelgeving vereist dat de ernst van het strafbare feit een doorslaggevend element is om dit op te nemen in de definitie van terrorisme.
- De LOA is meer in overeenstemming met richtlijn 2017/541 dan de omzetting daarvan, aangezien in de Spaanse wetgeving de beperkingen inzake het potentieel vermogen en de grotere schadelijkheid van de gedragingen niet tot uitdrukking komen.
- Er is geen gebrek aan rechtszekerheid.
- Er is geen reden om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen omdat het Hof van Justitie dan zou worden gevraagd om een nationale wet uit te leggen, terwijl algemeen bekend is dat prejudiciële vragen enkel kunnen worden gesteld met het oog op de uitlegging van het Unierecht.
- Richtlijn 2017/541 geeft geen definitie van terrorisme, maar verwijst naar dit type van strafbare feiten wanneer het, door zijn aard of context, een land of een internationale organisatie ernstig zou kunnen schaden. In deze zin is de LOA in overeenstemming met de Europese regelgeving, aangezien de LOA feiten die opzettelijk tot ernstige mensenrechtenschendingen hebben geleid, uitsluit van amnestie.
- Uit de tenlasteleggingen kan worden afgeleid dat we niet te maken hebben met feiten die als terroristisch kunnen worden gekwalificeerd (omdat ze door hun aard of context een bevolking ernstig vrees aanjagen of de overheid of een internationale organisatie dwingen een handeling te verrichten of na te laten).
- In zijn arrest van 9 februari 2006, *La Cascina e.a.* (C-226/04 en C-228/04, EU:C:2006:94), heeft het Hof van Justitie het bestaan van amnestie in geharmoniseerde aangelegenheden bevestigd, met name door te bepalen dat fiscale amnestie niet in strijd was met de vereisten van naleving van de fiscale verplichtingen die worden opgelegd door de communautaire regels inzake de

coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening.

- De definitie van terroristische groepering in richtlijn 2017/541 heeft niets te maken met de criminele organisatie of groepering waarover sprake is in de tenlasteleggingen.
- Om te bepalen of richtlijn 2017/541 van toepassing is, moet worden uitgegaan van de feiten zoals die in de tenlasteleggingen zijn uiteengezet, en mag geen rekening worden gehouden met de juridische kwalificatie door de vervolgende partijen, die onjuist is.
- De voornoemde feiten kunnen niet worden gekwalificeerd als handelingen die onder de werkingssfeer van terrorisme vallen en passen niet in de uitzonderingen die in de LOA worden beschreven en die in de weg staan aan de toepassing van de amnestieregeling.
- Richtlijn 2017/541 schrijft niet voor dat het bezit van precursoren van explosieven strafrechtelijk dient te worden gesanctioneerd. In de tenlasteleggingen wordt het bezit van explosieven niet genoemd.
- Richtlijn 2017/541 vereist, wat vernielingen betreft, dat deze grootschalig zijn, waarbij het de Spaanse wetgever staat om te beslissen of vernielingen zonder een dergelijk karakter worden bestraft, zodat het niet in strijd is met het Unierecht als daarvoor amnestie wordt verleend.
- In de tenlasteleggingen wordt geen melding gemaakt van feiten die kunnen worden beschouwd als het begin van de uitvoering van dat type verwoesting. Dergelijke feiten zouden immers eerder vallen onder strafbare voorbereidende handelingen.
- In het geval van een verzoek om een prejudiciële beslissing dient de vraag te worden gesteld of de lidstaten, overeenkomstig richtlijn 2017/541, louter het bezit van precursoren van explosieven, handelingen ter voorbereiding van terroristische daden, verwoestingen die niet grootschalig zijn en die geen mensenlevens treffen en het lidmaatschap van een terroristische organisatie die direct noch indirect in verband kan worden gebracht met het plegen van een gewelddadige handeling, strafbaar moeten stellen.

9 De volksaanklager verklaart:

- De LOA is in strijd met het beginsel van scheiding der machten.
- De LOA schendt het gelijkheidsbeginsel, aangezien het alleen van toepassing is op bepaalde personen, in een bepaald geografisch gebied en met een bepaalde ideologie, en is ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

- De LOA schendt de effectieve rechterlijke bescherming en de beginselen van voorrang en doeltreffendheid.
- De LOA maakt inbreuk op richtlijn 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

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

Inleidende overwegingen

- 10 Zoals hierboven reeds aangegeven, heeft deze rechter twijfels over de verenigbaarheid van de LOA met het Unierecht. In dit verband zij eraan herinnerd dat tot op heden nog twee andere verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend met betrekking tot de LOA (geregistreerd onder de nummers C-523/24 en C-587/24).
- 11 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de in de tenlasteleggingen vermelde feiten onder de LOA vallen, dat wil zeggen binnen de objectieve en temporele werkingssfeer daarvan. Bovendien vallen de genoemde feiten niet onder de uitsluitingen waarin de LOA voorziet, dat wil zeggen onder de gevallen waarin de wet zelf bepaalt dat er geen amnestie zal worden verleend.
- 12 Om feiten die verband houden met terrorisme uit te sluiten van de toepassing van de amnestieregeling, stelt artikel 2, onder c), van de LOA namelijk het volgende aanvullende vereiste: dat zij „opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt, in het bijzonder die welke worden bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het internationaal humanitair recht”. In dit verband wordt in de uiteenzetting van de feiten in de tenlasteleggingen niet vermeld dat de feiten, die door de vervolgende partijen als terroristisch zijn gekwalificeerd, opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt. Zonder dit aanvullende vereiste is de uitsluiting dus niet van toepassing.
- 13 Eveneens vallen de feiten onder de werkingssfeer van richtlijn 2017/541 en daartoe zal voor alle strafbare feiten waarop de tenlastelegging betrekking heeft, een vergelijking worden gemaakt tussen de bepalingen van richtlijn 2017/541, de in de tenlasteleggingen vermelde feiten en de Código Penal. In het onderhavige geval vallen de ten laste gelegde strafbare feiten onder de strafbare feiten die worden beschreven in de Spaanse wetgeving tot omzetting van de richtlijn, namelijk de artikelen 571 en volgende van de Código Penal, zoals hieronder in detail zal worden uitgelegd. In dit verband zal worden uitgegaan van de feiten die in de tenlasteleggingen zijn vermeld, maar uitsluitend met het oog op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, zonder dat daarmee bedoeld

wordt dat deze rechter deze feiten als juist of als bewezen aanneemt. De stelling van de verweerders dat de feiten, en niet de juridische kwalificaties in de tenlasteleggingen, doorslaggevend zijn voor de toepasselijkheid van richtlijn 2017/541 op de onderhavige zaak, wordt dus bijgetreden.

Eerste prejudiciële vraag

Over de definitie van een terroristische groepering

- 14 Artikel 2, lid 3, van richtlijn 2017/541 definieert het begrip terroristische groepering. Voorts bepaalt artikel 3: „de lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende opzettelijke handelingen, die overeenkomstig het nationale recht als misdrijven zijn gekwalificeerd en die door de aard of context ervan een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden, worden aangemerkt als terroristische misdrijven indien zij worden gepleegd met een van de in lid 2 bedoelde oogmerken.” Dergelijke oogmerken zijn „a) een bevolking ernstig vrees aanjagen; b) een overheid of internationale organisatie op onrechtmatige wijze dwingen een handeling te verrichten of na te laten; c) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig ontwrichten of vernietigen.”
- 15 Met betrekking tot twee organisaties waarvan de verweerders worden beschuldigd deel te hebben uitgemaakt, namelijk het Comité de Defensa de la República (comité voor de verdediging van de republiek) (hierna: “CDR”) en de Equipo de Respuesta Táctica (tactisch reactieteam) (hierna: “ERT”), bevat de tenlastelegging van het Ministerio Fiscal letterlijk de volgende stellingen:
- met betrekking tot het CDR:
 - „Het organiseerde talrijke handelingen en acties van zeer uiteenlopende aard in heel Catalonië, waarbij sommige acties van het CDR een strafbaar karakter hadden.”
 - „We hebben te maken met groepen, bestaande uit een veelheid van mensen, die als doel zouden hebben om de grondwettelijke orde op een wezenlijke manier te ondermijnen, door middel van een geplande en georganiseerde strategie. Dit voornemen blijkt uit de weigering om de door de rechtsstaat wettelijk vastgestelde kanalen voor politieke en sociale eisen te volgen, en de directe oproep tot ongehoorzaamheid en het uitvoeren van acties met meestal tumultueuze kenmerken die een realiteit van voldongen feiten willen opleggen door controle over het grondgebied te krijgen en strategische, economische en voorzieningensectoren aan te tasten.”
 - met betrekking tot de ERT:

- „De zogenaamde Equipo de Respuesta Táctica is een cel die bestaat uit de verdachten en is een kleinere groep individuen uit verschillende CDR's, die een grote mate van radicaliteit vertonen.”
- „De verdachten delen een radicaal activisme om onafhankelijkheid te bereiken; hun uiteindelijke doel als organisatie was om de onafhankelijkheid van Catalonië te bewerkstelligen, waarbij ze zoveel mogelijk geweld gebruikten om zo de instellingen te dwingen om de afscheiding van Catalonië van de rest van Spanje toe te staan, door middel van voldongen feiten. De leden van de ERT zijn actief betrokken geweest bij de uitvoering van enkele van de schadelijkste acties die het CDR tot op heden heeft uitgevoerd.”

16 Evenzo luidt de tenlastelegging van de volksaanklager:

– met betrekking tot het CDR:

- „Het CDR is bovenal een criminele organisatie die strijdt voor onafhankelijkheid, aangezien het in het streven naar de afscheiding van Catalonië acties van crimineel-terroristische aard heeft georganiseerd op Catalaans grondgebied. Het had in de loop der tijd een stabiele en permanente organisatie, samengesteld uit en ondersteund door het samengaan van groepen en individuen met specifiek gedefinieerde rollen en functies die worden gekenmerkt door een hiërarchie en onderlinge coördinatie, en die een eenheid vertonen in de richting en uitvoering van hun acties met als doel het plegen van strafbare feiten.”

– met betrekking tot de ERT:

- „De Equipo de Respuesta Táctica is opgericht om de onafhankelijkheid van Catalonië te bewerkstelligen met alle middelen, inclusief geweld, zoals de leden zelf hebben verklaard. Dit is een kleinere, clandestiene commissie met een gecentraliseerde leiding, die zich bezighoudt met reactionair en ondermijnd activisme en bereid is om activiteiten die als radicaler of gevoeliger worden bestempeld uit te voeren, daaraan mee te werken of deze te faciliteren. De leden waren op hiërarchische wijze georganiseerd, elk van hen had een aantal duidelijk omschreven taken en sommigen van hen waren verantwoordelijk voor het toezicht op de anderen.”
- „De doelwitten waarop hun woede zich richtte waren gevoelige infrastructuur en zelfs leden van de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (veiligheidstroepen en -korpsen). Zij hebben aanslagen gepleegd op openbare instellingen van buitengewoon belang, zoals de bezetting van gemeentehuizen en de vermeende bezetting van het parlement van Catalonië.”

17 De Código Penal definieert in artikel 571, juncto artikel 573, wat onder een terroristische organisatie of groepering moet worden verstaan. Derhalve is de verwijzende rechter van mening dat de in de tenlasteleggingen beschreven feiten vallen onder het begrip terroristische groepering in richtlijn 2017/541 en terroristische organisatie in de Código Penal.

Over de strafbaarstelling van het leiden van en deelnemen aan activiteiten van terroristische groeperingen

- 18 Richtlijn 2017/541 bepaalt in artikel 4 dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het leiden van een terroristische groepering en het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, indien er sprake is van opzet, strafbaar wordt gesteld.
- 19 De tenlastelegging van het Ministerio Fiscal met betrekking tot de deelname van de verdachten aan det ERT bevat de volgende stellingen:
- „De verdachten hebben als leden van de ERT deelgenomen aan de oprichting en ontwikkeling van het CECOR (coördinatiecentrum) voor de activiteiten van het CDR, waarbij zij uitgingen van de opdracht die zij ontvingen van een zogenaamde Catalaanse CNI om te voorzien in de noodzakelijke logistieke infrastructuur met als doel het plegen van een actie waarbij het de bedoeling was het parlement van Catalonië te bezetten en vervolgens te verdedigen, dit alles gezien de technische en menselijke capaciteit van voornoemde groep.”
 - „De verdachten zouden, als leden van de ERT, verder zijn gegaan dan de activiteiten binnen het respectieve CDR en een parallelle terroristische organisatie hebben gevormd, van clandestiene en stabiele aard, met als doel het uitvoeren van gewelddadige acties of aanslagen tegen vooraf geselecteerde doelwitten met gebruikmaking van explosieven en/of brandgevaarlijke stoffen die werden vervaardigd in twee clandestiene laboratoria die de organisatie zelf in twee privéwoningen had geïnstalleerd.”
- 20 De volksaanklager voert het volgende aan:
- „Binnen de criminele organisatie van de CDR's was elk van de personen tegen wie deze procedure is gericht, aangesloten bij een Comisión Local (plaatselijke commissie) die acties uitvoerde binnen een stad of dorp, en bovendien maakten zij deel uit van de zogenoemde Equipo de Respuesta Táctica (ERT).”
- 21 De Código Penal definieert dat gedrag als het behoren tot een terroristische organisatie in artikel 572. De verwijzende rechter is van mening dat de bovengenoemde feiten die in de tenlasteleggingen worden beschreven, vallen onder het begrip deelnemen aan een terroristische groepering overeenkomstig richtlijn 2017/541 en het behoren tot of deelnemen aan een terroristische organisatie overeenkomstig de Código Penal.

Over de strafrechtelijke sanctionering van het leiden van en deelnemen aan activiteiten van terroristische groeperingen en het effect van de toepassing van de LOA

- 22 Overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 2017/541 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het misdrijf van deelnemen aan een terroristische groepering bestraft kan worden met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Dergelijke sancties zijn opgenomen in artikel 572 van de Código Penal.
- 23 Overeenkomstig artikel 3 van de LOA maakt de amnestieverklaring krachtens deze wet het onmogelijk om deze acties te vervolgen en vervalt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachten.
- 24 In dit verband vraagt deze rechter zich af of, gelet op alle voorgaande overwegingen, richtlijn 2017/541 aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen de LOA, die de vervolging en, in voorkomend geval, de strafrechtelijke sanctionering verhindert van personen die actief deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen.

Tweede tot en met vierde prejudiciële vraag

Over de grond voor uitsluiting van de toepassing van de LOA en de verenigbaarheid daarvan met het Unierecht

- 25 Benadrukt dient te worden dat richtlijn 2017/541, met betrekking tot het misdrijf van deelnemen aan een groepering met een terroristisch karakter, een specifieke strafbepaling bevat die de personen die aan een dergelijke groepering deelnemen strafrechtelijk aansprakelijk stelt, ongeacht of er daadwerkelijk een ander terroristisch misdrijf is gepleegd. Het gaat specifiek om artikel 13 van deze richtlijn.
- 26 In dit verband lijkt de LOA, in algemene zin, de toepassing ervan op de terroristische misdrijven bedoeld in richtlijn 2017/54 uit te sluiten, voor welke misdrijven *a priori* geen amnestie zou kunnen worden verleend. De LOA maakt deze uitsluiting echter afhankelijk van de vervulling van een aanvullende voorwaarde waarin richtlijn 2017/541 niet voorziet (namelijk „en die op hun beurt opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt”).
- 27 De vraag rijst dan ook of de Spaanse wetgever aanvullende voorwaarden kan toevoegen voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het deelnemen aan een terroristische groepering, terwijl de voornoemde richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat het voor de strafbaarstelling van een dergelijk misdrijf niet noodzakelijk is dat een terroristisch misdrijf daadwerkelijk is gepleegd.

- 28 Aan de andere kant is deze uitsluitingsgrond gebaseerd op de veronderstelling dat er twee soorten terrorisme zijn: die waarbij de mensenrechten ernstig worden geschonden (waarvoor geen amnestie kan worden verleend) en die waarbij een dergelijke schending van de mensenrechten niet plaatsvindt (waarvoor wel amnestie kan worden verleend en waarover het volgens de verdachten en het Ministerio Fiscal in het onderhavige geval gaat). Bijgevolg gaat het er niet om te accepteren dat er verzwarende en verzachtende vormen van terroristische misdrijven bestaan, maar om te overwegen dat er, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2017/541, strafbare feiten bestaan die de mensenrechten niet schenden.
- 29 Dit door de LOA gemaakte onderscheid met betrekking tot de misdrijven van richtlijn 2017/541 kan in strijd zijn met die richtlijn, in het bijzonder gelet op de overwegingen 2, 8 en 9 daarvan.
- 30 Concluderend overweegt deze rechter dat het beperken van de uitsluiting van amnestie tot de ernstigste schendingen van mensenrechten op het gebied van terrorisme, waarbij terrorisme van een „lage intensiteit” wordt geconstrueerd, in strijd zou kunnen zijn met het Unierecht, aangezien richtlijn 2017/541 geen onderscheid maakt tussen terroristische misdrijven die mensenrechten schenden en terroristische misdrijven die dat niet doen.

Over het rechtszekerheidsbeginsel

- 31 Ook met betrekking tot de uitdrukking „opzettelijk ernstige schendingen van de mensenrechten hebben veroorzaakt, in het bijzonder die welke worden bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en door het internationaal humanitair recht”, rijzen er twijfels in verband met het rechtszekerheidsbeginsel, dat in het recht van de Unie is verankerd.
- 32 De beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen maken deel uit van de rechtsorde van de Unie en moeten door de lidstaten worden geëerbiedigd bij de uitoefening van hun bevoegdheden en op de gebieden die onder het recht van Unie vallen. In dit verband kan worden verwezen naar de arresten van het Hof van Justitie van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad (C-157/21, EU:C:2022:98, punt 319); 30 april 2020, Hecta Viticol (C-184/19, EU:C:2020:337, punten 52 en 53), en 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2022:97, punt 223). Dit rechtszekerheidsbeginsel is ook neergelegd in de Spaanse grondwet, met name in artikel 9, lid 3.
- 33 De verwijzende rechter is van mening dat artikel 2, onder c), van de LOA een ernstige mate van onduidelijkheid en onnauwkeurigheid vertoont, omdat het niet duidelijk specificeert of beschrijft uit welke handelingen dit soort strafbare feiten of ernstige schendingen van de mensenrechten kunnen bestaan. De grens aan de hand waarvan de ernst van de schending van het recht op leven of lichamelijke integriteit moet worden vastgesteld om te kunnen bepalen of deze al dan niet in

aanmerking komt voor amnestie, is niet duidelijk en ondubbelzinnig; deze onduidelijkheid kan een directe invloed hebben op het rechtszekerheidsbeginsel.

- 34 Kortom, we hebben hier te maken met een systeem waarin de gevallen die uitgezonderd moeten worden van het *ius puniendi* niet uitputtend omschreven zijn (onnauwkeurigheid of gebrek aan voorzienbaarheid). Derhalve kan niet worden geoordeeld dat er rechtszekerheid bestaat, noch op het moment van totstandkoming van de wet, noch op het moment van toepassing daarvan.
- 35 Bovendien kan de LOA ook een boodschap voor de toekomst afgeven (algemeen preventiebeginsel van het strafrecht), namelijk dat de straf voor terroristische misdrijven kan worden kwijtgescholden wanneer de achterliggende motieven van die misdrijven in overeenstemming zijn met de politieke belangen van degene die de amnestiewet uitvaardigt.
- 36 In dit verband wordt in het verslag van de Commissie van Venetië van 18 maart 2024 (punten 75, 76 en 77) aangegeven dat het uitzonderlijke karakter van een amnestie geen ontheffing inhoudt van de verplichting om de basisnormen van elke wet na te leven; integendeel, het is juist belangrijk dat wordt voldaan aan die normen, omdat amnestiewetten de strafrechtelijke aansprakelijkheid op een zeer gevoelig gebied aantasten. Duidelijkheid, bepaaldheid, toegankelijkheid en voorspelbaarheid zijn specifieke vereisten van het strafrecht en zijn volgens de Commissie van Venetië zowel van toepassing op de wetgeving die misdrijven en straffen invoert als op de wetgeving die voorziet in uitzonderingen daarop. Hoewel amnestie kan worden aangenomen door middel van verschillende soorten parlementaire handelingen of regeringsbesluiten, is het van essentieel belang dat de gevolgen ervan voldoende nauwkeurig en duidelijk worden geformuleerd, zodat deze voorzienbaar zijn wat betreft de persoonlijke, materiële en temporele werkingssfeer.
- 37 Met betrekking tot het bovenstaande stelt het verslag van de Consejo General del Poder Judicial (algemene raad van de rechterlijke macht) van 21 maart 2024 (punt 167) over het wetsvoorstel dat leidde tot de LOA dat „ondanks het belang van het waarborgen van een correcte afbakening van de objectieve werkingssfeer ter verzekering van het genoemde beginsel van rechtszekerheid, het eerste lid van artikel 1 van de tekst die ter verslag is voorgelegd, een verwarrende formulering heeft, waardoor het moeilijk te begrijpen is en het de minimale en vereiste rechtszekerheid in de weg staat, waarbij duidelijk is dat er bij de praktische toepassing ervan in de toekomst problemen te verwachten zijn.”
- 38 In dit verband moet worden verwezen naar bovengenoemd punt 167, waarin alle wijzen waarop de regelgeving afbreuk kan doen aan het rechtszekerheidsbeginsel gedetailleerd worden uiteengezet, zoals het arbitraire karakter van de begindatum van de amnestieperiode, het vreemde onderscheid tussen handelingen in verband met het overleg en handelingen in verband met het onafhankelijkheidsproces, het gebruik van verwarrende en onnauwkeurige termen zoals „kader” of „context”, het koppelen van amnestie niet aan de kenmerken van het misdrijf, maar aan de

subjectieve intentie van de dader en de zeer moeilijke controle daarvan, het opstellen van bepalingen en tegenbepalingen die alleen de straffeloosheid van bepaalde personen lijken te beogen, het bestaan van niet-toepasselijke, tegenstrijdige of onduidelijke normen of de problemen bij het definiëren van de tijdsperiode.

Vijfde prejudiciële vraag

Misdrijf van vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van explosieven voor terroristische doeleinden

- 39 Volgens artikel 3, lid 1, onder f), van richtlijn 2017/541 moet het vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, leveren of gebruiken van explosieven voor terroristische doeleinden als misdrijf worden aangemerkt.
- 40 In dit verband verklaart het Ministerio Fiscal, met betrekking tot sommige verdachten, in de tenlastelegging:
- „De verdachten hebben alle noodzakelijke stappen uitgevoerd voor de daadwerkelijke ontwikkeling en vervaardiging van brandgevaarlijke, deflagrerende en explosieve stoffen, waarvoor zij de noodzakelijke kennis hebben verworven (zelfs met het advies van experts), ze hebben de stoffen of onderdelen die nodig zijn voor de vervaardiging ervan gekocht (soms met gebruik van valse identiteiten of via derden), en ze hadden ten minste twee laboratoria voor deze activiteiten in privéwoningen van JRS en ACB, evenals het samenstellen van de genoemde stoffen en het testen van hun effectiviteit”.
- 41 In de tenlastelegging van de volksaanklager, staat bijvoorbeeld met betrekking tot verdachte ACB te lezen:
- „Hij behoorde tot het CDR van Mollet del Vallès en speelde een belangrijke rol in het productiecentrum voor de ontwikkeling en vervaardiging van explosieve en/of brandgevaarlijke stoffen, een activiteit die werd uitgevoerd in zijn eigen huis, dat werd genoemd als een van de twee clandestiene laboratoria van de criminele organisatie.”
 - „De werkzaamheden vonden plaats in de garage van de woning, waar de stoffen die nodig waren voor de vervaardiging van de explosieven werden neergezet en opgeslagen. De garage werd niet alleen gebruikt als opslag, maar er werden ook experimenten uitgevoerd met deze brandgevaarlijke, deflagrerende en explosieve stoffen en andere bommen.”
- 42 In deze tenlastelegging wordt met betrekking tot een andere verdachte, GTA, gesteld:
- „Ook lid van het CDR van Mollet del Vallès, met een bijzonder actieve deelname op het gebied van de vervaardiging van brandgevaarlijke, deflagrerende

en explosieve stoffen. Ook lid van het productiecentrum waarin hij, samen met J.R. en A.C., verantwoordelijk was voor de vervaardiging van explosieve producten en stoffen zoals thermiet. Deze handelingen worden uitgevoerd in het clandestiene laboratorium in de woning van A.C.”

- 43 Welnu, overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 2017/541 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om dit misdrijf bestaande in het vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, leveren of gebruiken van explosieven te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Daartoe worden deze gedragingen strafbaar gesteld en bestraft in artikel 574 van de Código Penal.
- 44 Nogmaals, de toepassing van de LOA op dit strafbare feit zou tot gevolg hebben dat vervolging onmogelijk wordt gemaakt en dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachten komt te vervallen.
- 45 In deze omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of richtlijn 2017/541 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de LOA, die de vervolging en, in voorkomend geval, de strafrechtelijke sanctionering verhindert van degenen die explosieven vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, leveren of gebruiken met terroristisch oogmerk, waardoor hun strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te vervallen.

Zesde prejudiciële vraag

Over het misdrijf van poging tot verwoesting met terroristisch oogmerk

- 46 Dit strafbare feit dat aan verdachten ten laste wordt gelegd, is geregeld in artikel 3, lid 1, onder d), juncto artikel 14 van richtlijn 2017/541.
- 47 In de tenlasteleggingen van het Ministerio Fiscal en de volksaanklager wordt met betrekking tot het misdrijf van poging tot verwoesting met terroristisch oogmerk het volgende vermeld:
- „De terroristische organisatie waartegen de vervolging is gericht, had op het moment van haar ontmanteling al nauwkeurige informatie verstrekt over haar mogelijke doelwitten. JR en andere leden van de organisatie hebben voorbereidende handelingen uitgevoerd die bestonden uit het verkennen van doelwitten, het in de gaten houden en controleren van politiefaciliteiten, het maken van foto's en video's van vooraf bepaalde doelwitten. De foto's van de geselecteerde doelwitten bevatten bepaalde aspecten van de installaties zoals toegang, bewakingscamera's, de locatie van elektriciteitsmasten (onder meer), politieagenten en kentekenplaten van politievoertuigen. Hieronder volgt een lijst van doelwitten, waarvoor bewijs is verkregen op verschillende beeldmedia, waarop de groepering van plan was een of andere actie of aanval uit te voeren:

- Comandancia Naval de Barcelona (hoofdkwartier van de marine van Barcelona)
- Gobierno Militar de Barcelona (militaire regering van Barcelona)
- Delegación de Gobierno de Barcelona (regeringsdelegatie van Barcelona)
- Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (openbaar ministerie van het hooggerechtshof van Catalonië)
- Sede de la Jefatura de la Comandancia de la Guardia Civil (hoofdkwartier van de Guardia Civil) in de provincie Barcelona
- Leden, voertuigen en installaties van de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (veiligheidstroepen en -korpsen)
- Hoogspanningsmasten
- Installaties langs snelwegen, tolwegen
- Parlement van Catalonië

Bijzonder opmerkelijk is de verkenning van de perimeter van de kazerne van het hoofdkwartier van de Guardia Civil in Barcelona.”

• „Op basis van gesprekken die zijn verkregen via de SIGNAL-berichtenapplicatie waarbij onder meer de verdachten ACB, GTA, EGC, RJDL en SPG betrokken waren, waarin zij via deze beveiligde applicatie plannen beraamden om verschillende gewelddadige acties te plegen tegen de volgende installaties of instellingen:

- Parlement van Catalonië
- Consejerías de Interior o Justicia de la Generalitat de Cataluña (ministeries van binnenlandse zaken of justitie van de autonome regio Catalonië)
- Kazernes van de Guardia Civil
- Logistiek centrum van Amazon”

• „Bovendien werd tijdens de huiszoeking een reeks kaarten van communicatieroutes en treinstations in beslag genomen.”

48 In de Código Penal worden deze gedragingen strafbaar gesteld in artikel 573 bis, gelezen in samenhang met de artikelen 346, 16 en 62. In dit verband moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 2017/541 de nodige maatregelen

nemen om ervoor te zorgen dat dit strafbare feit van verwoesting bestraft wordt met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.

- 49 Nogmaals, het effect van de toepassing van de LOA op een dergelijk poging tot verwoesting zou zijn dat vervolging onmogelijk wordt gemaakt en dat de verdachten worden vrijgesteld van strafrechtelijke aansprakelijkheid.
- 50 In deze omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of richtlijn 2017/541 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de LOA, die in de weg staat aan de vervolging en, in voorkomend geval, de strafrechtelijke sanctionering (door de strafrechtelijke aansprakelijkheid te laten vervallen) van degenen die met terroristisch oogmerk beginnen met de uitvoering van gewelddadige acties door doelwitten vast te stellen die zij massaal willen vernietigen, als zijnde representatief voor het in strijd zijn met de ideologie van de terroristische groepering, het in de gaten houden of fotograferen van openbare plaatsen die zij willen vernietigen – met name hoofdkantoren van het Ministerio Fiscal, van de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (veiligheidstroepen en -korpsen), autonome instellingen of politievoertuigen – teneinde te zorgen voor de goede uitvoering van het gewelddadige plan van de terroristische groepering, met als doel het succesvol uitvoeren van deze vernietiging.

Zevende prejudiciële vraag

- 51 De rechtsgrondslag van richtlijn 2017/541 is artikel 83, lid 1, VWEU. Op grond van deze bepaling kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met bepaalde vormen van criminaliteit, waaronder terrorisme. Op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (waar terrorisme logischerwijs onder valt) is de bevoegdheid gedeeld tussen de lidstaten en de Unie, zoals blijkt uit artikel 4, lid 2, VWEU.
- 52 Wanneer de Unie bij de uitoefening van een bevoegdheid een bepaalde aangelegenheid regelt door middel van richtlijnen, zoals zij met richtlijn 2017/541 heeft gedaan, is deze aangelegenheid verankerd in de bevoegdheid van de Unie overeenkomstig haar minimumnormen en in overeenstemming met gemeenschappelijke doelstellingen en oogmerken die door de Uniewetgever zijn vastgesteld en die de nationale wetgever voortaan in acht moet nemen.
- 53 Indien het nationale parlement zich zou verzetten tegen de regel van de Unie die voortvloeit uit de uitoefening van deze gedeelde bevoegdheid, zou het de beginselen van loyale samenwerking en voorrang schenden [zie, met betrekking tot dit laatste beginsel, de arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66) en, meer recent, van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van arresten van een constitutioneel hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punten 50, 51 en 53].
- 54 In deze omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of het in de rechtspraak van het Hof van Justitie verankerde beginsel van voorrang van het

Unierecht en het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zich verzetten tegen de LOA, die een persoon die wordt beschuldigd van gedragingen die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2017/541 kunnen vallen, door middel van amnestie vrijstelt van strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Achtste prejudiciële vraag

- 55 Het beginsel van gelijke behandeling is een algemeen beginsel van de Unie, waarvan het beginsel van non-discriminatie een specifieke uiting is, waarbij beide beginselen zijn neergelegd in het Handvest (artikelen 20 en 21). Dit beginsel is ook opgenomen in artikel 2 VEU.
- 56 In artikel 1 van de LOA wordt bij de afbakening van de objectieve werkingssfeer van de amnestie gebruik gemaakt van een tijds criterium (tussen 1 november 2011 en 13 november 2023), een specifiek kader (de referenda die op 9 november 2014 en 1 oktober 2017 in Catalonië zijn gehouden, de voorbereiding en de gevolgen daarvan) en een algemeen kader (acties die in de context van het zogenaamde Catalaanse onafhankelijkheidsproces zijn uitgevoerd, zelfs als deze acties geen verband houden met de bovengenoemde referenda of zijn uitgevoerd nadat de referenda zijn gehouden). Ook de preambule van de LOA verwijst naar deze context, en pleit uitvoerig voor de rechtvaardiging van de amnestie in relatie tot het Catalaanse onafhankelijkheidsproces.
- 57 Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vereist het beginsel van gelijke behandeling dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie bijvoorbeeld arrest van 24 februari 2022, Glavna direktsia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto, C-262/20, EU:C:2022:117, punt 58; hierna: „arrest C-262/20”). In dit verband is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wettelijke regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot dat doel (zie in die zin arrest C-262/20, punt 73).
- 58 Wat de gelijkheid betreft, moet dus worden uitgegaan van het bestaan van vergelijkbare situaties, rekening houdende met alle beschikbare elementen, met name het voorwerp en het doel van de regeling en de beginselen en doelstellingen van de materiële werkingssfeer waaronder zij valt. Er moet worden onderzocht of er een doelstelling van algemeen belang is, of de maatregel noodzakelijk is en of deze evenredig is. Deze canon van het Unierecht moet *mutatis mutandis* ook worden toegepast in het kader van een onderzoek waarbij nationale maatregelen ter uitvoering van het Unierecht aan het gelijkheidsbeginsel worden getoetst (arrest van 26 september 2013, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, punt 53).
- 59 Zoals hierboven vermeld, is het onderscheidende element van de strafrechtelijke behandeling tussen terroristische misdrijven die in het aangegeven tijdsbestek zijn

gepleegd – en die nog steeds onder de Código Penal vallen – en de misdrijven waarvoor krachtens de LOA amnestie kan worden verleend, gericht op de context, dit wil zeggen voor de misdrijven die kaderen in het zogenaamde Catalaanse onafhankelijkheidsproces kan amnestie worden verleend.

- 60 Met andere woorden, het criterium ligt in het subjectieve element van het onrecht, dat wil zeggen, in de achterliggende motivatie van de specifieke handelingen die het voorwerp zijn van deze procedure (lidmaatschap van het CDR en de ERT; het bezit, het vervoer en de vervaardiging van explosieven; het bepalen van doelwitten en het plannen van massale acties, zoals tegen de kazerne van de Guardia Civil, het Catalaanse parlement en de andere doelwitten die zijn gespecificeerd in het kader van het misdrijf van poging tot verwoesting).
- 61 Dit criterium zou kunnen botsen met de ideologische vrijheid. Er wordt namelijk geen amnestie verleend aan personen die verantwoordelijk zijn voor terroristische of aan terrorisme gerelateerde misdrijven wanneer het plegen van de feiten in het bovengenoemde tijdsbestek gebaseerd was op een andere ideologie (zoals het jihadisme of het separatisme binnen een andere autonome regio).
- 62 De Sala de lo Penal (strafkamer) van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) heeft dit in haar vonnis van 24 juli 2024 (ES:TS:2024:10306A), naar aanleiding van het stellen van een vraag aan de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof) over de ongrondwettigheid van artikel 1 van de LOA, op zeer duidelijke wijze tot uitdrukking gebracht:

„5.2.- Naar onze mening is het meer dan duidelijk dat, opdat de verschillende behandeling die de [LOA] toekent aan degenen die misdrijven hebben gepleegd met het doel om op de een of andere manier het afscheidingsproces te bevorderen, in tegenstelling tot degenen die dezelfde misdrijven hebben gepleegd met een ander doel, gerechtvaardigd kan worden in grondwettelijke termen, het enerzijds noodzakelijk is dat die behandeling niet uitsluitend gebaseerd is op de mening, op de politieke ideologie, van deze of gene, vooral wanneer deze verschillende behandeling gevolgen met zich meebrengt die rechtstreeks verband houden met het recht op persoonlijke vrijheid. Sommige personen worden vrijgesteld van alle strafrechtelijke aansprakelijkheid, terwijl anderen hun straf moeten uitzitten. De vergelijkingsbasis is even eenvoudig als die in de onderhavige procedure. Aan de verdachten zou amnestie moeten worden verleend, om de eenvoudige reden dat de stenen en kasseien die zij naar het gebouw van de rechterlijke instanties van Girona hebben gegooid (waarbij ze bovendien het leven en de integriteit van mensen in gevaar hebben gebracht), zijn gegooid om te protesteren tegen de uitspraak van de Tribunal Supremo, die enkele van de leiders van de staatsgreep heeft veroordeeld. Als hun beweegredenen anders waren geweest (bijvoorbeeld als hun protest gericht was geweest tegen de, naar hun mening, lage straf in datzelfde vonnis; of vóór de zelfbeschikking van de Sahrawi Republiek; tegen huisuitzettingen; of vóór of tegen illegale immigratie) dan hadden zij hun straf moeten uitzitten. Het is alleen hun (politieke) mening, deze (politieke) mening, die maakt dat zij recht hebben op amnestie.”

- 63 In de rechtspraak van het Hof van Justitie (zie arrest C-262/20, punt 78) wordt het beroep op politieke of sociale omstandigheden (zoals de preambule van de LOA voortdurend doet) niet voldoende geacht om het algemeen belang van een maatregel te rechtvaardigen.
- 64 Kortom, er bestaan twijfels over de vraag of deze ideologische beweegredenen (het bereiken van de onafhankelijkheid van Catalonië) als rechtvaardiging voor de amnestieregeling, kan leiden tot een met het Unierecht strijdige discriminerende behandeling ten opzichte van degenen die, in datzelfde tijdsbestek, soortgelijke handelingen hebben verricht die waren gemotiveerd door andere ideologieën, waardoor niet alleen het gelijkheidsbeginsel wordt aangetast, maar ook het recht van Europese burgers op ideologische vrijheid, zonder dat er – vanwege de zeer politieke aard van de reden voor amnestie – op grond van het algemeen belang een rechtvaardiging bestaat voor een discriminerende behandeling.

Negende prejudiciële vraag

- 65 Met betrekking tot deze ideologie waarop de amnestie voor strafbare feiten is gebaseerd, kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat deze rechtvaardigingscontext die leidt tot vrijstelling van strafrechtelijke aansprakelijkheid (namelijk het doel om de autonome regio Catalonië onafhankelijk te maken van de rest van Spanje), inhoudt dat een deel van het grondgebied van de Unie wordt afgescheiden, wat een schending zou betekenen van een van de essentiële taken van de lidstaten, namelijk het waarborgen van hun territoriale integriteit, overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU.
- 66 Overeenkomstig artikel 20, lid 2, onder a), VWEU en artikel 21 VWEU hebben burgers van de Unie het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. In die zin hebben zij het recht om het vertrouwen en de rechtszekerheid te behouden dat zij, binnen het grondgebied dat vandaag het grondgebied van de Unie vormt, deze rechten zullen mogen uitoefenen, tenzij dit grondgebied via de wettelijke weg wordt gewijzigd.
- 67 De amnestie voor strafbare feiten die gericht waren op de afscheiding van een deel van het Spaanse grondgebied (en dus van een deel van het grondgebied van de Unie), kan vandaag de dag de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van Unieburgers in Catalonië beïnvloeden. De amnestie kan immers (vanwege het vervallen van strafrechtelijke aansprakelijkheid) een stimulerend effect hebben op de verwezenlijking, herhaling of veralgemening van dergelijke handelingen die gericht zijn op de territoriale en juridische afscheiding van een deel van het Spaanse nationale grondgebied (en dus van de Unie). De straffeloosheid van terroristische daden die zijn ingegeven door een separatistische ideologie heeft vandaag de dag gevolgen voor de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en voor het legitieme vertrouwen van de Europese burgers in de vrije uitoefening van hun rechten (van verblijf en verkeer) op het grondgebied van de Unie (in het bijzonder op het deel van dat grondgebied waarvan men de afscheiding nastreeft).

- 68 Derhalve dient aan het Hof van Justitie te worden gevraagd of de amnestie, zoals deze in de LOA wettelijk is omschreven, verenigbaar is met het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie of afbreuk doet aan het vertrouwen in de legitieme uitoefening van dat recht in Catalonië. De vraag moet ook gesteld worden of de amnestie verenigbaar is met de essentiële taak van lidstaten om hun territoriale integriteit te waarborgen.

Onverenigbaarheid van de LOA met andere Unierechtelijke handelingen

- 69 Er moet nog worden opgemerkt dat de LOA op ernstige wijze indruist tegen de vastberaden maatregelen die de Unie als programmatische aanpak treft, rekening houdend met de regelgevingsinstrumenten die met dat doel zijn vastgesteld, en niet alleen door middel van richtlijn 2017/541 en de daaraan voorafgaande rechtshandeling, maar ook door middel van andere regels die op dat doel zijn gericht, zoals de regels die beogen de informatieverstrekking tussen de lidstaten of de identificatie van mogelijke daders van strafbare feiten te vergemakkelijken.
- 70 In dit verband zij verwezen naar richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, of tot slot verordening (EU) 2024/1620 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot oprichting van een Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en de terrorismefinanciering en tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010.