



Datum van  
inontvangstneming

:

26/06/2015

**Zaak C-218/15**

**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:**

11 mei 2015

**Verwijzende rechter:**

Tribunale ordinario di Campobasso (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 april 2015

**Strafzaak tegen:**

Gianpaolo Paoletti e.a.

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Strafzaak betreffende onder meer strafbare feiten in verband met hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf van dertig Roemeense staatsburgers op het Italiaanse grondgebied, gepleegd vóór inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Verenigbaarheid met het recht van de Unie van het beginsel, geformuleerd in de rechtspraak en inmiddels geldend recht (*ius receptum*) dat de toetreding van Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007 niet heeft geleid tot afschaffing van de strafbare feiten op het gebied van illegale immigratie die vóór die datum zijn gepleegd door of jegens Roemeense staatsburgers.

Artikel 267 VWEU

Verzoek om spoedprocedure. Artikel 104 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

## **Prejudiciële vragen**

Moeten artikel 7 EVRM, artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afgekondigd te Nice op 7 december 2000, en artikel 6 [VEU] aldus worden uitgelegd dat het strafbare feit dat is omschreven in artikel 12 van decreto legislativo nr. 286/1998 (geconsolideerde wet [betreffende immigratie]) met betrekking tot hulp bij immigratie en verblijf van Roemeense staatsburgers op het grondgebied van de Italiaanse Staat, door de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, op 1 januari 2007, is komen te vervallen?

Moeten deze artikelen aldus worden uitgelegd dat de lidstaat het beginsel van terugwerkende kracht van gunstigere bepalingen niet kan toepassen jegens hen die zich vóór 1 januari 2007 (of een latere datum met ingang waarvan het verdrag volledig werkt), datum van toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, schuldig hebben gemaakt aan schending van artikel 12 van decreto legislativo nr. 286/1998 (geconsolideerde wet betreffende immigratie) wegens hulp bij immigratie van Roemeense staatsburgers, een feit dat sinds 1 januari 2007 niet meer strafbaar is?

## **Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht**

Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 7 EVRM

Artikel 6 VEU

Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Artikel 2 Codice penale (wetboek van strafrecht)

Opeenvolging van strafwetten

„Niemand kan worden gestraft voor een feit dat volgens de ten tijde van het feit geldende wet geen strafbaar feit was.

Niemand kan worden gestraft voor een feit dat volgens een latere wet geen strafbaar feit is; in geval van veroordeling wordt de tenuitvoerlegging van de straf gestaakt en vervallen de strafrechtelijke gevolgen.

[...]

Indien de wet daterend uit de tijd dat het strafbare feit werd gepleegd verschilt van de latere wetten, wordt de voor de dader gunstigste wet toegepast, tenzij door de rechter onherroepelijk uitspraak is gedaan.

Het bepaalde in de vorige alinea's geldt niet voor uitzonderingswetten of tijdelijke wetten. □ [...]"

Artikel 25 Italiaanse grondwet

„[...]

Niemand kan worden gestraft tenzij uit kracht van een wet die aan het gepleegde feit voorafgaat.

[...]"

Artikel 12 van decreto legislativo nr. 286 van 25 juni 1998, zoals gewijzigd (geconsolideerde wet betreffende immigratie; hierna: „d.lgs. nr. 286/1998")

In dit artikel is een reeks feiten in verband met hulp aan onregelmatige migratie van niet-EU-burgers strafbaar gesteld om de binnenkomst en het verblijf op het nationale grondgebied van vreemdelingen die niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen, tegen te gaan.

In de leden 3 en 3 bis is strafbaar gesteld, hulp bij illegale binnenkomst of immigratie, gekwalificeerd door bepaalde bestanddelen, waaronder hulp bij binnenkomst van meer dan vijf personen [lid 3, onder a)] en in vereniging met drie of meer personen [lid 3, onder d)]

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Voor de verwijzende rechter hangt een strafprocedure tegen Paoletti en tien andere verdachten, aan wie onder meer hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf in de zin van artikel 12, leden 3 en 3 bis, van d.lgs. nr. 286/1998 ten laste wordt gelegd.
- 2 De verdachten is ten laste gelegd dat zij in de jaren 2004 en 2005 in Italië een vennootschap hebben opgericht, een fictieve nevenvestiging van een Roemeense vennootschap met zetel te Boekarest, om de tijdelijke binnenkomst voor bepaalde werkzaamheden van dertig Roemeense staatsburgers mogelijk te maken, buiten de buitenlandse werknemers die bij de wet waren vastgesteld. Door deze bedrieglijke handeling is de onrechtmatige immigratie en het onrechtmatig verblijf van deze personen in Italië mogelijk geworden.
- 3 De strafbare gedraging dateert dus uit een tijdvak dat voorafgaat aan de inwerkingtreding van het toetredingsverdrag van Roemenië, op 1 januari 2007, en

aan de intrekking van alle beperkingen op het vrij verkeer en de vrijheid van vestiging voor Roemeense staatsburgers, op 1 januari 2014.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 4 In de Italiaanse rechtsorde is het overgangsrecht in geval van opeenvolging van strafwetten gebaseerd op twee beginselen: enerzijds het verbod van terugwerkende kracht van strafrechtelijke bepalingen in het nadeel van de verdachte, dat is neergelegd in artikel 25, tweede alinea, van de Italiaanse grondwet, krachtens welke niemand mag worden gestraft tenzij uit kracht van een wet die aan het gepleegde feit voorafgaat; anderzijds het beginsel van terugwerkende kracht van strafrechtelijke bepalingen die gunstig zijn voor de verdachte, neergelegd in artikel 2 Codice penale, krachtens welke een gunstigere wet die in werking is getreden nadat het feit is gepleegd, in de regel met terugwerkende kracht wordt toegepast, zowel in geval van afschaffing van een strafbaar feit als in geval van een mildere sanctie.
- 5 In verband met de strafbare feiten op het gebied van illegale immigratie van Roemeense staatsburgers vóór inwerkingtreding van het toetredingsverdrag van Roemenië heeft de Corte di cassazione in gevoegde kamers de vraag onderzocht of de verwerving van het burgerschap van de Unie terugwerkt in geval van het strafbare feit van schending van het verwijderingsbesluit als bedoeld in artikel 14 van d.lgs. nr. 286/1998, waardoor de strafbaarheid wordt uitgesloten, of dat hierbij louter de feitelijke situatie is gewijzigd, zodat hun verblijf in Italië rechtmatig is vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie, maar de strafbaarheid van vóór dat moment gepleegde feiten niet is uitgesloten (Corte di cassazione, Sezioni Unite, arrest nr. 2451 van 10 januari 2008).
- 6 De Corte di cassazione heeft de tweede opvatting aanvaard en verklaard dat de toetreding tot de Unie geen formeel gegeven is, maar het eindpunt van een procedure die de kandidaat-lidstaat moet afleggen onder de hoede van de Unie om zijn economische en maatschappelijke structuur en rechtsorde aan te passen aan vooraf vastgestelde maatstaven. De toetreding heeft op haar beurt relevante gevolgen, waaronder de mogelijkheid voor burgers van de lidstaat om zich binnen de Unie vrij te bewegen. Daarom kan volgens de Corte di cassazione niet worden gesteld dat Roemeense staatsburgers voor de toepassing van het strafrecht behandeld moeten worden alsof zij steeds burgers van de Unie zijn geweest en dat delicten gepleegd toen zij voor onze rechtsorde vreemdelingen waren, niet langer strafbaar zijn. De feitelijke situatie en rechtssituatie vóór toetreding verschilt van die na toetreding en moet dus, ook op strafrechtelijk gebied, anders worden behandeld.
- 7 De verwijzende rechter onderstreept dat deze door de Corte di cassazione geformuleerde regels de weerslag vormen van strafrechtspolitieke overwegingen. Mocht immers de opvatting van de later opgekomen niet-strafbaarheid worden

aanvaard, dan ontstaat voor burgers van staten die zich voorbereiden op toetreding tot de Unie een paradoxale situatie, die zou leiden tot zinloze strafrechtelijke procedures voor de vervolging van strafbare feiten die op het moment van toetreding zullen vervallen. Bovendien bestaat het risico dat de niet-EU-burger, wetende dat zijn land binnen afzienbare tijd tot de Unie zal toetreden, ertoe wordt aangezet de strafbepalingen te overtreden zonder te hoeven vrezen voor sancties.

- 8 Het aldus door de gevoegde kamers van de Corte di cassazione geformuleerde beginsel is door de rechtspraak overgenomen en onlangs in verschillende andere arresten van de Corte di cassazione herhaald.
- 9 De verwijzende rechter ziet zich bij het onderzoek van deze zaak over een strafbaar feit op het gebied van de illegale immigratie dat overeenstemt met het strafbare feit waarover de Corte di cassazione zich heeft uitgesproken, gedwongen overeenkomstig dit interne recht dat door de rechtspraak is gevormd en geldend recht (*ius receptum*) is geworden, te oordelen dat de strafbare feiten die de verdachten vóór de datum van toetreding van Roemenië tot de Unie hebben gepleegd, door die toetreding niet zijn komen te vervallen.
- 10 Deze conclusie kan enkel worden voorkomen als vastgesteld zou worden dat dit *ius receptum* onverenigbaar is met het recht van de Unie en inzonderheid met het verbod van terugwerkende kracht ten nadele van de verdachte en het beginsel van terugwerkende kracht van begunstigende bepalingen, die zijn neergelegd in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de EU en in artikel 7 EVRM, omgezet bij artikel 6 VEU.
- 11 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat het Europees Hof voor de rechten van de mens aan artikel 7 EVRM een evolutieve uitlegging heeft gegeven door te constateren dat de toepassing van de minder strenge strafbepaling inmiddels internationaal en binnen Europa een fundamenteel beginsel van strafrecht is geworden (EHRM 17 september 2009, *Scoppola v. Italië*). Bovendien maakt het beginsel van de terugwerkende kracht van begunstigende strafbepalingen volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie deel uit van de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben (arrest van 3 mei 2005, *Berlusconi e.a.*, C-387/02, C-391/02 en C-403/02) en moet dat dus worden beschouwd als integrerend deel van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.
- 12 Meer bepaald moet volgens de verwijzende rechter worden getoetst of het *ius receptum* of de aangehaalde tegenovergestelde stelling verenigbaar is met de beginselen van het recht van de Unie. Volgens deze tweede opvatting heeft de buitenstrafrechtelijke bepaling krachtens welke Roemenië tot de Unie heeft kunnen toetreden, de delictsinhoud van de strafbare feiten in de geconsolideerde wet betreffende immigratie beïnvloed door beperking van de categorieën niet-EU-burgers die het strafbare feit kunnen plegen of daarvan het voorwerp kunnen zijn, waardoor deze feiten niet meer strafbaar zijn.

- 13 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de opvatting dat het feit niet langer strafbaar is, in overeenstemming is met de doelstelling van strafbare feiten op het gebied van immigratie, die zijns inziens bestaat in de bescherming van de openbare orde. Illegale immigratie is immers een verschijnsel dat aanmerkelijke en groeiende maatschappelijke onrust veroorzaakt.
- 14 In die zin zijn delicten op het gebied van immigratie gepleegd door of jegens niet-EU-burgers „bijzondere” delicten, dat wil zeggen delicten die enkel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd als zij betrekking hebben op niet-EU-burgers. Met de toetreding tot de Unie kunnen Roemeense staatsburgers derhalve niet meer worden vervolgd en zijn de gronden weggevallen voor strafvervolging van hen die de immigratie en het verblijf van deze personen in Italië begunstigen, hetgeen de verdachten in het hoofdgeding ten laste wordt gelegd. De retroactieve toepassing van mildere strafbepalingen is gebaseerd op de overweging dat een verdachte niet mag worden veroordeeld voor een gedraging die volgens de wetgever ten tijde van de strafprocedure niet meer strafwaardig is.
- 15 Als deze uitlegging wordt toegepast op de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak, zouden de verdachten worden ontslagen van rechtsvervolging voor de door hen gepleegde feiten.
- 16 Aangezien in Italië geldend recht is dat de strafbare feiten in de geconsolideerde wet betreffende immigratie die zijn gepleegd jegens Roemeense staatsburgers vóór de datum van toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, op 1 januari 2007, door die toetreding niet zijn komen te vervallen, vreest de verwijzende rechter dat een vonnis waarin deze rechtsregel buiten toepassing wordt gesteld ten gunste van de tegengestelde opvatting dat deze feiten niet meer strafbaar zijn, in hoger beroep of cassatie door de hogere rechters zal worden vernietigd.
- 17 De verwijzende rechter legt het Hof van Justitie derhalve de hierboven aangehaalde prejudiciële vragen voor om duidelijkheid te scheppen over de vraag of de weigering de gunstigere strafbepaling met terugwerkende kracht toe te passen in geval van strafbare feiten in verband met hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf van Roemeense staatsburgers die zijn gepleegd vóór inwerkingtreding van het toetredingsverdrag van Roemenië tot de Unie, in strijd is met de beginselen van het recht van de Unie.