

Zaak C-58/22**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

28 januari 2022

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Craiova (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 januari 2022

Appellante-verdachte:

NR

Andere partij in de procedure:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova

Voorwerp van het hoofdgeding

Hoger beroep, ingesteld door NR (hierna: „verdachte”) en het parket bij de Tribunal Olt (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië) tegen het strafvonnis van 19 november 2018 van de Tribunal Olt, waarbij verdachte is veroordeeld tot een jaar en vier maanden gevangenisstraf wegens passieve omkoping

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van het beginsel ne bis in idem en van beschikking 2006/928 van de Commissie.

Prejudiciële vraag

Moet het beginsel ne bis in idem, zoals dat wordt gewaarborgd door artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie junctis de verplichtingen die op Roemenië rusten teneinde de in de CVM-beschikking (beschikking

2006/928 van de Europese Commissie) bepaalde ijkpunten te bereiken, aldus worden uitgelegd dat een door het parket na vergaring van de belangrijkste bewijzen in de betreffende zaak genomen beslissing tot seponering eraan in de weg staat dat tegen dezelfde persoon voor hetzelfde feit een andere strafvervolgning wordt ingesteld, zelfs als die juridisch anders wordt gekwalificeerd, aangezien die beslissing onherroepelijk is, tenzij de omstandigheid die tot het sepot heeft geleid niet blijkt te bestaan of er nieuwe feiten of omstandigheden aan het licht zijn gekomen waaruit blijkt dat die omstandigheid niet langer bestaat?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2;

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 50;

Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie;

Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, artikel 54;

Arresten van het Hof van 5 juni 2014, M (C-398/12), EU:C:2014:1057, 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, 22 december 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, 28 september 2006, Van Straaten, C-150/05, EU:C:2006:614, 11 december 2008, Bourquain, C-297/07, EU:C:2008:708, 10 maart 2005, Miraglia, C-469/03, EU:C:2005:156, en 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483.

Bepalingen van internationaal recht en internationale rechtspraak

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 6;

Protocol nr. 7 bij het EVRM, artikel 4;

Arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) van 8 juli 2018, Mihalache tegen Roemenië, 29 mei 2001, Franz Fischer tegen Oostenrijk, en 10 februari 2009, Sergey Zolotukhin tegen Rusland.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 135 din 1 iulie 2010 privind Codul de procedură penală (wet nr. 135 van 1 juli 2010 houdende het wetboek van strafprocesrecht)

Artikel 6, met het opschrift „Ne bis in idem”

„Niemand kan worden vervolgd of berecht voor strafbare feiten wanneer tegen hem een onherroepelijk vonnis is uitgesproken betreffende diezelfde feiten, zelfs als die juridisch anders worden gekwalificeerd.”

Artikel 335, met het opschrift „Hervatting van de strafvervolging”

„(1) Indien de hiërarchisch hogere openbaar aanklager dan degene die de beslissing heeft genomen vaststelt dat de omstandigheid waarop het sepot was gebaseerd niet heeft bestaan, maakt hij het sepot ongedaan en beslist tot hervatting van de strafvervolging. [...]

(2) Indien er nieuwe feiten of omstandigheden aan het licht zijn gekomen waaruit blijkt dat de omstandigheid waarop het sepot was gebaseerd niet langer bestaat, trekt de openbaar aanklager de beslissing tot seponering in en beslist tot hervatting van de strafvervolging.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 12 februari 2014 heeft de algemene vergadering van een coöperatieve onderneming besloten om verdachte te ontheffen uit het voorzitterschap van die onderneming. Verdachte is tegen dat besluit opgekomen bij de rechter en het besluit is nietig verklaard, waarna verdachte weer in functie is getreden. Zij is in dat geding vertegenwoordigd door een advocaat, jegens welke zij zich heeft verplicht om een „succesvergoeding” van 4 400 EUR te betalen.
- 2 Op 30 april 2015 zou verdachte dat bedrag hebben geëist van vijf werknemers van die onderneming, in ruil waarvoor zij zou afzien van hun ontslag. Aangezien zij dat geld niet had ontvangen zou verdachte de ontslagbesluiten hebben ondertekend. De betrokkenen (hierna: „klagers”) hebben vanwege dat feit twee inhoudelijk identieke aangiften ingediend.
- 3 De eerste aangifte is op 8 juni 2015 geregistreerd door de bevoegde politie-eenheid en heeft geleid tot een eerste strafdossier bij het parket van de Tribunal Olt. Bij tenlastelegging van 31 januari 2017 is verdachte wegens passieve omkoping verwezen naar de Tribunal Olt voor de rechterlijke behandeling. Deze zaak is in hoger beroep aanhangig gemaakt bij de verwijzende rechter (deze procedure wordt hierna in zijn geheel „strafproces wegens passieve omkoping” genoemd).

- 4 Op 26 juni 2015 is bij de Direcție Națională Anticorupție (nationaal anticorruptieparket, Roemenië) een tweede aangifte geregistreerd. De Direcție Națională Anticorupție was van mening dat het om afpersing ging en heeft de aangifte doorgezonden naar het parket bij de Judecătorie Slatina (rechter in eerste aanleg Slatina, Roemenië), dat in deze materie bevoegd was. Dat parket heeft een tweede strafdossier geopend (deze procedure wordt hierna „strafproces wegens afpersing” genoemd).

Strafproces wegens afpersing

- 5 Op 14 maart 2016 heeft de met de zaak belaste openbaar aanklager van het parket bij de Judecătorie Slatina besloten om strafvervolging in rem in te stellen wegens afpersing. De bevoegde politie-eenheden hebben verdachte en klagers gehoord. In het strafdossier zijn tevens geschriften gevoegd alsook een cd met een omgevingsopname die klagers op 30 april 2015 zouden hebben gemaakt.
- 6 Deze bewijzen hebben de politie tot de overtuiging gebracht dat verdachte geen geld van klagers heeft geëist en niet beoogde om voor zichzelf of anderen een materieel voordeel te verkrijgen, aangezien het bedrag van 4 400 EUR niet voor verdachte zelf was bestemd maar voor de advocaat met wie zij een rechtsbijstandsovereenkomst had gesloten. Derhalve is een rapport opgesteld waarin werd voorgesteld de zaak te seponeren. Op basis van dit rapport heeft de met de zaak belaste aanklager bij beschikking van 27 september 2016 gelast de zaak te seponeren.
- 7 Op 21 oktober 2016 heeft de hoofdaanklager van het parket bij de Judecătorie Slatina na controle van de wettigheid en gegrondheid van het sepot besloten de beschikking van 27 september 2016 te vernietigen en de strafvervolging te hervatten, in het bijzonder omdat voor dezelfde feiten strafvervolging wegens passieve omkoping was ingesteld bij het parket bij de Tribunal Olt en het onderzoek in een gevorderd stadium verkeerde. Voor een goede rechtsbedeling had de strafvervolging wegens afpersing dus gevoegd moeten worden bij de strafvervolging wegens passieve omkoping. De zaak is naar de Judecătorie Slatina gezonden ter bevestiging dat de strafvervolging kon worden hervat.
- 8 Op 21 november 2016 heeft die rechterlijke instantie het verzoek tot goedkeuring van de hervatting van de procedure afgewezen, op grond dat niet was voldaan aan de wettelijke voorwaarden. De omstandigheden dat dezelfde persoon wordt vervolgd in een andere zaak die zich op de rol van een ander gerechtelijk orgaan bevindt en dat die andere vervolging zich in een gevorderd stadium bevindt, leiden er volgens die rechterlijke instantie wettelijk gezien niet toe dat het sepot ongedaan moet worden gemaakt, omdat de wet voorschrijft dat bij de beoordeling van een beschikking tot vernietiging van het sepot moet worden onderzocht of de omstandigheid waarop dat sepot berustte in feite niet bestond dan wel er nieuwe feiten of omstandigheden aan het licht zijn gekomen waardoor een sepot niet meer gerechtvaardigd is, hetgeen in het betreffende geval niet aan de orde zou zijn. De

beschikking tot seponering van 27 september 2016 is dus onherroepelijk geworden.

Strafproces wegens passieve omkoping

- 9 Nadat klagers op 8 juni 2015 aangifte hadden gedaan, heeft het parket bij de Tribunal Olt strafvervolgning tegen verdachte ingesteld vanwege hetzelfde feit, dat echter juridisch als passieve omkoping werd gekwalificeerd. Nadat verdachtes zaak bij requisitoir van 31 januari naar de Tribunal Olt was verwezen, heeft zij aangevoerd dat deze rechterlijke instantie onrechtmatig was aangezocht inzake passieve omkoping, aangezien zij op grond van hetzelfde feit al was vervolgd wegens afpersing en in die procedure een onherroepelijke beschikking tot seponering was gegeven. In dat verband heeft verdachte het beginsel ne bis in idem aangevoerd.
- 10 De Tribunal Olt heeft dit verweer afgewezen op grond dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van dit beginsel. De Tribunal Olt heeft namelijk vastgesteld dat: a) gelet op de data waarop de twee aangiften waren gedaan, de bij hem aanhangig gemaakte procedure niet beschouwd kon worden als een nieuwe strafprocedure ten opzichte van de procedure wegens afpersing; b) het onderzoek in de procedure wegens afpersing was afgerond met een beschikking tot seponering in rem, op een datum waarop in de procedure wegens passieve omkoping reeds strafvervolgning tegen verdachte was ingesteld en zij bij wijze van preventieve maatregel onder gerechtelijk toezicht was geplaatst; c) in de procedure wegens afpersing geen grondig strafrechtelijk onderzoek was verricht, aangezien ten eerste onvoldoende bewijs was verzameld en ten tweede dat bewijs door een politiemedewerker was verzameld terwijl het opsporingsonderzoek in de procedure wegens passieve omkoping door een openbaar aanklager was uitgevoerd.
- 11 Bij strafvonnis van 19 november 2018 heeft de Tribunal Olt verdachte onder andere veroordeeld tot een gevangenisstraf van 1 jaar en 4 maanden wegens passieve omkoping. Verdachte en het parket bij de Tribunal Olt hebben tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld. De Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) heeft het hoger beroep van verdachte bij strafvonnis van 20 oktober 2020 toegewezen, het bestreden vonnis vernietigd en gelast dat het strafproces tegen verdachte werd gestaakt.
- 12 In de motivering van dit vonnis heeft de appelrechter in wezen vastgesteld dat de aangiften van klagers in de twee procedures op verschillende data zijn ingediend maar dezelfde inhoud hebben, en dat de eerste bewijzen zijn verzameld in de procedure wegens afpersing, die is geseponeerd. Bovendien zijn in de twee procedures dezelfde bewijzen verzameld, namelijk de verklaringen van klagers en verdachte, een geluidsopname en verschillende geschriften. Voorts hadden op de datum van de definitieve beslissing in de procedure wegens afpersing zowel de met de zaak belaste aanklager als later de rechter – bij zijn controle van de vernietiging van het sepot door de hoofdaanklager van het parket bij de

Judecătorie Slatina – ook de strafvervolgingshandelingen in de procedure wegens passieve omkoping onderzocht, aangezien juist het feit dat die procedure gaande was de reden vormde voor de vernietiging van het sepot.

- 13 De appelrechter heeft tot slot van zijn onderzoek geconcludeerd dat het opsporingsonderzoek in beide procedures grondig was uitgevoerd en dat het sepot in de procedure wegens afpersing moet worden beschouwd als een onherroepelijke beslissing in de zin van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, zodat in dat geval het beginsel ne bis in idem kon worden toegepast.
- 14 Het parket bij de Curte de Apel Craiova heeft tegen dit vonnis cassatieberoep ingesteld. Bij arrest van 21 september 2021 heeft de Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië; hierna: „ÎCCJ”) dit beroep toegewezen, het bestreden vonnis vernietigd en de zaak terugverwezen naar de Curte de Apel Craiova.
- 15 In de motivering van het arrest heeft de ÎCCJ onder verwijzing naar de relevante rechtspraak van het Hof en die van het EHRM in wezen geoordeeld dat, hoewel het beginsel ne bis in idem kan gelden voor beslissingen waarbij een openbaar aanklager de strafvervolging definitief beëindigt, zoals bijvoorbeeld afzien van strafvervolging of een schikking met schuldbekentenis, maar dat niet alle beslissingen waarbij de openbaar aanklager ervan afziet de zaak naar de rechter te verwijzen, vallen onder het begrip van onherroepelijke beslissing. Die beslissingen zijn namelijk in de meeste gevallen niet onherroepelijk omdat de mogelijkheid blijft bestaan dat de strafvervolging wordt hervat.
- 16 De ÎCCJ oordeelt dat de beschikking tot seponering van 27 september 2016, bezien vanuit het oogpunt van het beginsel ne bis in idem, niet valt onder de categorie van onherroepelijke beslissingen, aangezien bij die beschikking geen standpunt is ingenomen over de grond van de zaak. De openbaar aanklager heeft deze beschikking namelijk in het geheel niet gemotiveerd, maar slechts aangegeven dat de zaak wegens afpersing wordt geseponeerd.
- 17 Na het arrest van de ÎCCJ is de zaak op de rol van de verwijzende rechter geplaatst voor een nieuwe behandeling van de door verdachte en het parket bij de Tribunal Olt ingestelde hogere beroepen tegen het vonnis van 19 november 2018 van de Tribunal Olt. Deze rechter heeft het nodig geacht om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 18 Verdachte stelt dat artikel 6 van het wetboek van strafvordering, artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM en artikel 50 van het Handvest zich ertegen verzetten dat zij kan worden berecht wegens passieve omkoping aangezien vanwege hetzelfde feit al een andere strafprocedure is ingesteld, wegens afpersing, die is geseponeerd. Het parket bij de Tribunal Olt is van mening dat in casu niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van het beginsel ne bis in idem.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 19 De verwijzende rechter herinnert eraan dat tegen verdachte voor hetzelfde feit twee strafprocedures zijn ingesteld. De procedure betreffende de juridische kwalificatie van afpersing is bij de beschikking tot seponering onherroepelijk beëindigd door de openbaar aanklager en de procedure betreffende de juridische kwalificatie van passieve omkoping ligt deze rechter ter behandeling voor.
- 20 Op grond van de rechtspraak van het Hof inzake het beginsel ne bis in idem stelt de verwijzende rechter vast dat, om een beschikking van de openbaar aanklager tot seponering aan te merken als een onherroepelijke beslissing die op grond van dat beginsel kan worden aangevoerd, moet zijn voldaan aan de volgende voorwaarden: a) het feit is grondig onderzocht; b) de seponeringsbeslissing gaat in op de grond van de strafklacht; c) de eisen van eadem personae en idem factum zijn vervuld; d) de strafvervolging is onherroepelijk beëindigd.
- 21 Uit zijn analyse van beide procedures maakt de verwijzende rechter op dat in casu aan al deze voorwaarden is voldaan. De essentiële bewijzen – de verklaringen van klagers en de geluidsopname van 30 april 2015 – zijn namelijk in beide procedures behandeld. Voorts is in de procedure wegens afpersing een grondig onderzoek uitgevoerd. Het parket bij de Judecătorie Slatina heeft de genoemde essentiële bewijzen verzameld en er rekening mee gehouden bij zijn beslissing tot seponering. Dat blijkt uit het door de openbaar aanklager overgenomen betoog in het rapport waarin seponering wordt voorgesteld.
- 22 Anders dan de ÎCCJ oordeelt – dat de openbaar aanklager zijn beschikking van 27 september 2016 niet heeft gemotiveerd – stelt de verwijzende rechter vast dat, krachtens artikel 315, lid 5, van het wetboek van strafvordering, de motieven feitelijk en rechtens uitsluitend hoeven te worden vermeld wanneer de openbaar aanklager het betoog in het voorstel van het opsporingsorgaan niet overneemt of wanneer er in de zaak een verdachte is geweest. Aangezien de strafvervolging in de procedure wegens afpersing in rem was ingesteld, kon de openbaar aanklager alle argumenten overnemen die het opsporingsorgaan had uiteengezet in het rapport met het seponeringsvoorstel.
- 23 In de beschikking van 27 september 2016 zijn de bewijzen geanalyseerd en is beoordeeld of aan de hand daarvan het feit en verdachtes schuld konden worden bewezen. Op grond van diezelfde bewijzen is later de procedure wegens passieve omkoping naar de rechter verwezen. De verwijzende rechter is dus van oordeel dat in casu is voldaan aan alle voorwaarden voor toepassing van het beginsel ne bis in idem.
- 24 Deze rechter benadrukt dat, aangezien hij zich moet houden aan het arrest van de ÎCCJ maar een andere opvatting heeft over de uitlegging van het genoemde beginsel, hij het nodig acht om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.
- 25 Beschikking 2006/928 is in deze procedure relevant vanwege de brede werkingssfeer van de in de bijlage opgenomen ijkpunten en de systeemeffecten

daarvan op de doeltreffendheid van het justitiële stelsel. Beschikking 2006/928 en het Handvest verplichten tot het behalen van de genoemde ijkpunten en brengen een grotere behoefte mee om de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, het legaliteitsbeginsel en de rechtsstaat te eerbiedigen. De doelstellingen om de efficiëntie van het justitiële stelsel en de corruptiebestrijding te bevorderen, moeten worden bereikt in het kader van een functioneel stelsel waarin het eigen rechtskader en de grondrechten van de betrokkenen worden geëerbiedigd.

- 26 Een van de pijlers van de rechtsstaat is het rechtszekerheidsbeginsel, impliciet het beginsel *ne bis in idem*. De strafvervolgning in twee procedures, van dezelfde persoon wegens hetzelfde feit dat twee eenheden van het parket juridisch verschillend hebben gekwalificeerd, waarbij de ene procedure is beëindigd met een onherroepelijke seponering nadat de essentiële bewijzen waren verzameld en verdachte in de andere procedure naar de rechter is verwezen, heeft verdachte in een rechtsonzekere situatie gebracht. Deze situatie is geschapen door de Roemeense overheid door middel van de opsporingsorganen die bij de twee onderzoeken betrokken zijn.
- 27 Een staat die een eigen onderdaan tweemaal voor hetzelfde feit strafrechtelijk vervolgt, ondergraaft de eerbiediging van de rechtsstaat, de waarden waarop de Unie is gegrondvest en de ijkpunten die Roemenië krachtens beschikking 2006/928 moet behalen.