

Sag C-58/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

28. januar 2022

Forelæggende ret:

Curtea de Apel Craiova (Rumænien)

Afgørelse af:

13. januar 2022

Appellant og tiltalt:

NR

Anden part i proceduren:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova

Hovedsagens genstand

Appeller iværksat af NR (herefter »den tiltalte«) og af Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt (anklagemyndigheden ved retten i første instans i Olt, Rumænien) til prøvelse af den straffedom, hvorved Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt, Rumænien) den 19. november 2018 idømte den tiltalte en frihedsstraf på 1 år og 4 måneder for passiv korruption.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af princippet ne bis in idem og Kommissionens beslutning 2006/928.

Præjudicielt spørgsmål

Skal princippet ne bis in idem, som garanteret af artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med Rumæniens

forpligtelser til at opfylde de specifikke benchmarks i MSK-beslutningen (Europa-Kommissionens beslutning 2006/928), fortolkes således, at en beslutning om henlæggelse, som anklagemyndigheden træffer efter indhentning af de væsentlige beviser i den respektive sag, er til hinder for, at der indledes en anden straffesag vedrørende samme forhold, selv med en forskellig retlig kvalifikation, mod samme person, fordi beslutningen er endelig, medmindre det konstateres, at omstændigheden til grund for henlæggelsen ikke foreligger, eller der fremkommer nye forhold eller omstændigheder, hvorefter det fremgår, at omstændigheden til grund for henlæggelsen ikke længere foreligger?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 2

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 50

Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption

Konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, artikel 54

Dom af 5. juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057), af 18. maj 2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393), af 22. december 2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768), af 28. september 2006, van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:614), af 11. december 2008, Bourquain (C-297/07, EU:C:2008:708), af 10. marts 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156), og af 29. juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483)

Anførte internationale forskrifter og anført praksis fra Menneskerettighedsdomstolen

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), artikel 6

Tillægsprotokol nr. 7 til EMRK, artikel 4

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) dom af 8. juli 201[9], Mihalache mod Rumænien, af 29. maj 2001, Franz Fischer mod Østrig, og af 10. februar 2009, Sergey Zolotukhin mod Rusland.

Anførte nationale forskrifter

Legea nr. 135 din 1 iulie 2010 privind Codul de procedură penală (lov nr. 135 af 1.7.2010 om strafferetsplejeloven, herefter »strafferetsplejeloven«)

Artikel 6 – Ne bis in idem

»Ingen skal på ny kunne retsforfølges eller dømmes for en lovovertrædelse, såfremt den pågældende allerede er blevet endeligt domfældt for samme forhold, selv med en forskellig retlig kvalifikation.«

Artikel 335 – Fortsættelse i tilfælde af genoptagelse af efterforskning

»(1) Hvis den anklager, der hierarkisk er overordnet den anklager, som har truffet beslutning om henlæggelse, på et senere tidspunkt konstaterer, at omstændigheden til grund for henlæggelsen ikke foreligger, ophæver denne dekretet og beslutter, at efterforskningen skal genoptages. [...]

(2) Hvis der fremkommer nye forhold eller omstændigheder, hvoraf det fremgår, at omstændigheden til grund for henlæggelsen ikke længere foreligger, ophæver anklageren dekretet og beslutter, at efterforskningen skal genoptages.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 12. februar 2014 besluttede et andelsselskabs generalforsamling at fjerne den tiltalte fra hendes hverv som selskabets formand. Denne beslutning blev anfægtet ved den kompetente ret, som annullerede den; den tiltalte blev derfor genindsat i sit hverv. I denne retssag blev den tiltalte repræsenteret ved en advokat, over for hvem hun forpligtede sig til at betale et »resultatbaseret honorar« på 4 400 EUR.
- 2 Den 30. april 2015 krævede den tiltalte angiveligt, at fem ansatte i selskabet skulle yde hende dette beløb til gengæld for, at hun skulle lade være med at træffe beslutninger om opsigelse af deres ansættelseskontrakter. Eftersom hendes krav ikke blev efterkommet, udstedte og underskrev den tiltalte disse beslutninger. Af denne grund indgav de nævnte personer (herefter »anmelderne«) to anmeldelser med identisk indhold.
- 3 Som følge af den første anmeldelse, som blev registreret af de kompetente politiorganer den 8. juni 2015, blev en første straffesag indledt ved Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt. Ved dekret af 31. januar 2017 blev der rejst tiltale mod den tiltalte ved Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) for passiv korruption. Denne sag er nu genstand for appel ved den forelæggende ret (herefter, hvad angår sagen i sin helhed, »sagen vedrørende passiv korruption«).
- 4 Den anden anmeldelse blev registreret den 26. juni 2015 ved Direcția Națională Anticorupție (det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse). Eftersom

denne anmeldelse indeholdt indicier for afpresning, oversendte Direcția Națională Anticorupție sagsakterne til Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina (anklagemyndigheden ved retten i første instans i Slatina, Rumænien), som har den materielle kompetence, og som indledte en anden straffesag mod den tiltalte (herefter »sagen vedrørende afpresning«).

Sagen vedrørende afpresning

- 5 Den 14. marts 2016 besluttede den udpegede anklager ved Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina at indlede en straffesag in rem vedrørende afpresning. De kompetente politiorganer hørte den tiltalte og anmelderne. Endvidere blev flere dokumenter og en cd med en lydoptagelse, som anmelderne angiveligt havde gennemført den 30. april 2015, indgivet til sagsakterne.
- 6 På grundlag af disse beviser fandt politiorganerne, at den tiltalte ikke havde krævet penge af anmelderne og ikke havde forsøgt at opnå en materiel fordel for sig selv eller andre, fordi beløbet på 4 400 EUR skulle overføres til den advokat, hvormed den tiltalte havde indgået en aftale om juridisk bistand, således at hun ikke selv skulle disponere over det. Derfor blev der udstedt en anmodning om at henlægge sagen. På baggrund af denne anmodning afsagde den udpegede anklager den 27. september 2016 en kendelse om henlæggelse.
- 7 I forbindelse med undersøgelse af lovligheden og begrundelsen for beslutningen om henlæggelse annullerede chefanklageren ved Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina den 21. oktober 2016 kendelsen af 27. september 2016 og besluttede, at den konkrete straffesag skulle genoptages, idet chefanklageren bl.a. konstaterede, at de samme faktiske forhold var genstand for sagen vedrørende passiv korruption ved Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt, hvor efterforskningen befandt sig på et avanceret trin. Hensynet til en forsvarlig retspleje krævede faktisk, at kompetencen i sagen vedrørende passiv korruption skulle have forrang for kompetencen i sagen vedrørende afpresning. Sagsakterne blev derfor oversendt til Judecătoria Slatina (retten i første instans i Slatina, Rumænien) med henblik på bekræftelse af, at straffesagen skulle genoptages.
- 8 Den 21. november 2016 gav den sidstnævnte ret afslag på denne anmodning med den begrundelse, at de lovbestemte betingelser for at genoptage straffesagen ikke var opfyldt. Den omstændighed, at en og samme person er genstand for efterforskning i en anden sag, der verserer ved et andet retsorgan, og at denne efterforskning befinder sig på et avanceret trin, fører ikke til den retlige konklusion om, at en beslutning om henlæggelse skal annulleres, fordi retten, i forbindelse med undersøgelse af en kendelse om annulation, i henhold til loven skal efterprøve, om omstændigheden til grund for beslutningen om henlæggelse ikke foreligger, eller om der er fremkommet nye forhold eller omstændigheder, som ikke længere begrundet beslutningen om henlæggelse; dette blev ikke konstateret i den konkrete situation. Kendelsen om henlæggelse af 27. september 2016 blev følgelig endelig.

Sagen vedrørende passiv korruption

- 9 På baggrund af anmeldelsen af 8. juni 2015 indledte Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt en straffesag mod den tiltalte vedrørende samme forhold, men med en forskellig retlig kvalifikation, dvs. passiv korruption. Efter den ved dekret af 31. januar 2017 ved Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) rejste tiltale gjorde den tiltalte gældende, at den ved denne ret indledte sag vedrørende passiv korruption var retsstridig, fordi hun allerede var genstand for efterforskning for samme forhold i sagen vedrørende afpresning, hvori der allerede var blevet truffet en endelig beslutning om henlæggelse. I denne sammenhæng påberåbte den tiltalte sig princippet ne bis in idem.
- 10 Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) tiltrådte ikke dette forsvarsargument og fastslog, at betingelserne for anvendelse af dette princip ikke var opfyldt. Denne ret konstaterede nemlig, at: a) den sag, som var blevet indbragt for den, henset til datoerne for indgivelse af de to politianmeldelser ikke kunne betragtes som en ny straffesag i forhold til sagen vedrørende afpresning; b) efterforskningen i sagen vedrørende afpresning var blevet afsluttet med en beslutning om henlæggelse in rem på en dato, hvor der i sagen vedrørende passiv korruption allerede var blevet indledt en straffesag mod den tiltalte, og hvor den tiltalte allerede var blevet genstand for foranstaltninger om varetægtsfængsling; c) der i sagen vedrørende afpresning ikke var blevet foretaget en grundig efterforskning, dels fordi der ikke var blevet indhentet tilstrækkelige beviser, dels eftersom efterforskningen i denne sag var blevet foretaget af en politiagent, hvorimod den strafferetlige efterforskning i sagen vedrørende passiv korruption var blevet gennemført af den udpegede anklager.
- 11 Ved straffedom af 19. november 2018 idømte Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) den tiltalte bl.a. en frihedsstraf på 1 år og 4 måneder for passiv korruption. Både den tiltalte og Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt iværksatte appel til prøvelse af denne dom. Ved dom af 20. oktober 2020 tog Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) den tiltaltes appel til følge, ophævede den appellerede dom og besluttede, at straffesagen mod den tiltalte skulle afsluttes.
- 12 I begrundelsen for denne afgørelse konstaterede appeldomstolen i det væsentlige, at de af anmelderne i de to sager indgivne anmeldelser havde identisk indhold, selv om de var blevet indgivet på to forskellige datoer, og at den sag, hvori beviserne først var blevet indhentet, var sagen vedrørende afpresning, som var blevet afsluttet ved en beslutning om henlæggelse. Endvidere var de i begge sager indhentede beviser de samme, dvs. anmeldernes erklæringer, den tiltaltes erklæring, en lydoptagelse og flere dokumenter. På den dato, hvor den endelige beslutning i sagen vedrørende afpresning blev truffet, havde den udpegede anklager – og efterfølgende retten, i forbindelse med undersøgelse af kendelsen om annullation afsagt af chefanklageren ved Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina – endvidere undersøgt anklageskriftet i sagen vedrørende passiv

korruption, fordi netop eksistensen af denne sag udgjorde grundlaget for annullation af beslutningen om henlæggelse.

- 13 På baggrund af sin bedømmelse konkluderede appeldomstolen, at den strafferetlige efterforskning i begge sager var grundig, og at den beslutning om henlæggelse, hvorved sagen vedrørende afpresning var blevet afsluttet, skulle anses for en endelig dom som omhandlet i artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK, hvorfor princippet *ne bis in idem* fandt anvendelse i den konkrete sag.
- 14 Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova iværksatte kassationsappel til prøvelse af denne dom. Ved afgørelse af 21. september 2021 tog Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien, herefter »kassationsdomstolen«) denne appel til følge, ophævede den appellerede dom og hjemviste sagen til Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova).
- 15 I begrundelsen for denne afgørelse anførte kassationsdomstolen – med henvisning til relevant praksis fra EU-Domstolen og Menneskerettighedsdomstolen – bl.a., at selv om princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse i tilfælde af beslutninger truffet af en anklager, ved hvilke adgangen til strafforfølgning er definitivt ophørt, såsom eksempelvis en beslutning om tiltalefrafald eller udenretslig aftale, kan ikke alle anklagerens beslutninger om påtaleopgivelse være omfattet af begrebet »endelig straffedom«, fordi disse beslutninger i de fleste tilfælde ikke er endelige, og det kan besluttes at genoptage efterforskningen.
- 16 Ved undersøgelsen af kendelsen om henlæggelse af 27. september 2016 i lyset af princippet *ne bis in idem* fandt kassationsdomstolen, at denne kendelse ikke henhørte under kategorien af endelige domme, fordi den ikke indeholdt nogen vurdering af sagens realitet. Denne kendelse var således ikke ledsaget af begrundelse fra anklageren, som blot besluttede at henlægge sagen vedrørende afpresning.
- 17 Som følge af kassationsdomstolens afgørelse er sagen blevet hjemvist til den forelæggende ret til fornyet undersøgelse af appellerne iværksat af den tiltalte NR og af Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt til prøvelse af dommen af 19. november 2018 fra Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt). Den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at forelægge EU-Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 18 Den tiltalte har gjort gældende, at artikel 6 i strafferetsplejeloven, artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK og chartrets artikel 50 er til hinder for, at hun retsforfølges for passiv korruption, fordi samme forhold var genstand for en anden straffesag, vedrørende afpresning, som blev afsluttet ved en beslutning om henlæggelse. Ifølge Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt er betingelserne for anvendelse af princippet *ne bis in idem* ikke opfyldt i den foreliggende situation.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 19 Den forelæggende ret har anført, at den tiltalte blev genstand for to straffesager vedrørende samme forhold, hvoraf den ene blev endeligt afsluttet af anklageren ved en kendelse om henlæggelse af sagen vedrørende afpresning, mens den anden verserer ved den forelæggende ret vedrørende passiv korruption.
- 20 På grundlag af EU-domstolens praksis om princippet ne bis in idem har den forelæggende ret konstateret, at en kendelse om henlæggelse afsagt af en anklager kun kan anses for en endelig dom, som kan påberåbes i kraft af dette princip, når følgende betingelser er opfyldt: a) Forholdet skal være blevet grundigt efterforsket; b) beslutningen om henlæggelse skal vedrøre realiteten i straffesagen; c) kravene vedrørende eadem personae og idem factum skal være opfyldt; og d) straffesagen skal være afsluttet på endelig vis.
- 21 Ved analysen af de to omhandlede sager finder den forelæggende ret, at alle disse betingelser er opfyldt i den foreliggende situation. De væsentlige beviser, bestående i anmeldernes erklæringer og lydoptagelsen af 30. april 2015, blev nemlig indhentet i begge sager. I sagen vedrørende afpresning blev der derfor foretaget en grundig efterforskning, de omhandlede væsentlige beviser blev indhentet af Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina og taget i betragtning i forbindelse med, at beslutningen om henlæggelse blev truffet, sådan som det fremgår af de argumenter, som blev fremsat i anmodningen om henlæggelse og tiltrådt af anklageren.
- 22 Den forelæggende ret deler ikke kassationsdomstolens konklusion om, at kendelsen af 27. september 2016 ikke var ledsaget af begrundelse fra anklageren, og er af den opfattelse, at i henhold til strafferetsplejelovens artikel 315, stk. 5, er den faktiske og den retlige begrundelse kun påkrævet, såfremt anklageren ikke har tiltrådt argumenterne i anmodningen fra efterforskningsorganet, eller hvis nogen er mistænkt i sagen. Eftersom straffesagen vedrørende afpresning blev indledt in rem, kunne anklageren tiltræde alle argumenter fra efterforskningsorganet, som var anført i anmodningen om henlæggelse.
- 23 Kendelsen af 27. september 2016 undersøgte beviserne og deres egnethed til at bekræfte eksistensen af forholdet og den tiltaltes ansvar. De samme beviser udgjorde herefter grundlaget for at rejse tiltale i sagen vedrørende passiv korruption. Den forelæggende ret finder derfor, at alle betingelser for anvendelse af princippet ne bis in idem er opfyldt i den foreliggende situation.
- 24 Den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at forelægge EU-Domstolen et præjudicielt spørgsmål, fordi den er bundet af kassationsdomstolens afgørelse, men har et andet synspunkt om fortolkningen af det omhandlede princip.
- 25 Beslutning 2006/928 er relevant i den foreliggende sag henset til det vide anvendelsesområde for de benchmarks, som er omhandlet i bilaget hertil, og deres systemiske virkning på retsvæsenets effektivitet. Beslutning 2006/928 og chartret foreskriver at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse

benchmarks og indebærer også en øget nødvendighed af at respektere de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder, legalitetsprincippet og retsstaten. Formålene om at fremme retsvæsenets effektivitet og bekæmpelse af korruption skal opnås inden for et funktionelt system, som overholder sin retlige sammenhæng og de berørte personers grundlæggende rettigheder.

- 26 En af grundpillerne i retsstaten er retssikkerhedsprincippet, og dermed princippet *ne bis in idem*. Gennemførelsen af to straffesager mod samme person vedrørende samme forhold, som to afdelinger i anklagemyndigheden har givet en forskellig retlig kvalifikation, hvoraf den ene er blevet afsluttet ved en endelig beslutning om henlæggelse truffet efter indhentning af de væsentlige beviser, og den anden er blevet afsluttet ved, at der er rejst tiltale mod den tiltalte, har stillet den tiltalte i en situation med retsusikkerhed, som den rumænske stat har skabt via sine retsorganer, som har deltaget i de to efterforskninger.
- 27 En stat, som retsforfølger en borger i to sager vedrørende samme forhold, stiller spørgsmålstejn ved respekten for retsstaten, for de værdier, som Unionen bygger på, og for de benchmarks, som Rumænien skal opfylde i medfør af beslutning 2006/928.