



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

29. juni 2016\*

»Præjudiciel forelæggelse — konvention om gennemførelse af Schengenaftalen — artikel 54 og artikel 55, stk. 1, litra a) — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 50 — princippet *ne bis in idem* — spørgsmålet, om en tiltalt person kan retsforfølges i en medlemsstat, efter at den straffesag, som er blevet iværksat mod den pågældende i en anden medlemsstat, er blevet opgivet af anklagemyndigheden, uden at der er blevet foretaget en grundig efterforskning — ingen bedømmelse af sagens realitet«

I sag C-486/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale appeldomstol i Hamborg, Tyskland) ved afgørelse af 23. oktober 2014, indgået til Domstolen den 10. november 2014, i straffesagen mod

**Piotr Kossowski,**

procesdeltager:

**Generalstaatsanwaltschaft Hamburg,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, J.L. da Cruz Vilaça og F. Biltgen samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Prechal (refererende dommer), C. Vajda, S. Rodin og K. Jürimäe,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Piotr Kossowski ved Rechtsanwältin I. Vogel
- Generalstaatsanwaltschaft Hamburg ved L. von Selle og C. Rinio, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede

\* Processprog: tysk.

- den franske regering ved F.X. Bréchet, D. Colas og C. David, som befuldmægtigede
  - den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede
  - den polske regering ved B. Majczyna, J. Sawicka og M. Szwarc, som befuldmægtigede
  - Det Forenede Kongeriges regering ved L. Christie, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Holmes
  - den schweiziske regering ved R. Balzaretto, som befuldmægtiget
  - Europa-Kommissionen ved W. Bogensberger og R. Troosters, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. december 2015, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 54 og 55 i den konvention om gennemførelse af Schengenaf-talen 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, der blev undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«), og af artikel 50 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag indledt i Tyskland mod Piotr Kossowski (herefter »tiltalte«), som er anklaget for at have begået strafbare handlinger, der kvalificeres som grov røverisk afpresning, på denne medlemsstats område den 2. oktober 2005.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### Chartret

- 3 Chartrets artikel 50, der har overskriften »Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse«, er affattet på følgende måde:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

#### Gennemførelseskonventionen

- 4 Gennemførelseskonventionen blev indgået med henblik på at sikre gennemførelsen af aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 14. juni 1985 (EFT 2000, L 239, s. 13).

- 5 Gennemførelseskonventionens artikel 54 og 55 er indeholdt i konventionens afsnit III, kapitel 3, der har overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger (ne bis in idem)«. Gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsætter:

»En person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en kontraherende part, kan ikke retsforfølges af en anden kontraherende part for de samme strafbare handlinger, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning.«

- 6 Gennemførelseskonventionens artikel 55 bestemmer:

»1. En kontraherende part kan på tidspunktet for ratifikation, accept eller godkendelse af denne konvention erklære, at den ikke er bundet af artikel 54 i et eller flere af følgende tilfælde:

- a) Når de strafbare handlinger, der ligger til grund for den udenlandske dom, helt eller delvis er begået på dens område. I sidstnævnte tilfælde gælder undtagelsen imidlertid ikke, hvis de pågældende handlinger delvis er begået på den dømmende kontraherende parts område.

[...]

4. Undtagelser, der er nævnt i en erklæring efter stk. 1, finder ikke anvendelse, når den pågældende kontraherende part har anmodet den anden kontraherende part om at iværksætte retsforfølgning for de samme strafbare handlinger eller har efterkommet en begæring om udlevering af den pågældende.«

- 7 Ved ratifikationen af gennemførelseskonventionen erklærede Forbundsrepublikken Tyskland følgende forbehold til gennemførelseskonventionens artikel 54 i overensstemmelse med konventionens artikel 55, stk. 1 (BGB1. 1994 II, s. 631):

»Forbundsrepublikken Tyskland er ikke bundet af artikel 54 i [gennemførelses]konventionen,

- a) når de strafbare handlinger, der ligger til grund for den udenlandske dom, helt eller delvis er begået på dens område [...]«

Protokollen om integration af Schengenreglerne i EU

- 8 Gennemførelseskonventionen er blevet indført i EU-retten ved protokol (nr. 2) om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, der er knyttet til EU-traktaten, som affattet inden Lissabontraktaten, og til EF-traktaten ved Amsterdamtraktaten (EFT 1997, C 340, s. 93), som en del af Schengenreglerne, således som defineret i bilaget til protokollen. Sidstnævnte bemyndigede 13 medlemsstater til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengenreglerne.

Protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union

- 9 Protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union (EUT 2010, C 83, s. 290), der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, bemyndigede 25 medlemsstater til inden for Unionens juridiske og institutionelle rammer at indlede et forstærket indbyrdes samarbejde på de områder, der er omfattet af Schengenreglerne. Protokollens artikel 2 har således følgende ordlyd:

»Schengenreglerne gælder for de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1, jf. dog artikel 3 i tiltrædelsesakten af 16. april 2003 og artikel 4 i tiltrædelsesakten af 25. april 2005. Rådet træder i stedet for den eksekutivkomité, der blev nedsat ved Schengenaftalerne.«

*Polsk ret*

10 Artikel 327 i Kodeks postępowania karnego (lov om strafferetspleje) fastsætter følgende i stk. 2:

»En efterforskning, der er blevet endeligt afsluttet, mod en person, som var mistænkt under efterforskningen, kan efter påbud fra anklagemyndigheden [...] kun genoptages, hvis der fås kendskab til væsentlige, hidtil ukendte, forhold. [...]«

11 Lovens artikel 328 bestemmer:

»1. Anklagemyndigheden kan ophæve en endelig afgørelse om indstilling af en efterforskning mod en person, som efterforskningen vedrørte, såfremt myndigheden fastslår, at indstillingen af efterforskningen ikke var begrundet [...]

2. Når der er gået seks måneder, efter at afgørelsen om indstilling af efterforskningen er blevet endelig, kan anklagemyndigheden kun ophæve beslutningen eller begrundelsen heraf til fordel for den mistænkte.«

**Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Staatsanwaltschaft Hamburg (anklagemyndigheden i Hamborg, Tyskland) har rejst tiltale mod Piotr Kossowski for den 2. oktober 2005 at have begået strafbare handlinger, der i henhold til tysk strafferet kvalificeres som grov røverisk afpresning, i Hamborg (Tyskland). I denne forbindelse flygtede tiltalte i ofret i hovedsagens køretøj. Der blev indledt en efterforskning mod tiltalte i Hamborg.

13 Den 20. oktober 2005 stoppede de polske myndigheder det af tiltalte førte køretøj i forbindelse med en færdselskontrol i Kołobrzeg (Polen) og anholdt ham med henblik på fuldbyrdelse af en fængselsstraf, som han var blevet idømt i Polen i en anden sag. Efter at have foretaget undersøgelser vedrørende det af tiltalte førte køretøj indledte Prokuratura rejonowa w Kołobrzegu (anklagemyndigheden i Kołobrzeg, Polen) i medfør af den polske straffelovs artikel 282 en efterforskning mod ham vedrørende tiltalen for grov røverisk afpresning i forbindelse med de strafbare handlinger, som han begik i Hamborg den 2. oktober 2005.

14 Inden for rammerne af samarbejdet om gensidig retlig bistand fremsendte Prokuratura okręgowa w Koszalinie (den regionale anklagemyndighed i Koszalin, Polen) en anmodning til anklagemyndigheden i Hamborg om fremsendelse af genparter af sagsakterne. Disse genparter blev fremsendt i august 2006.

15 I december 2006 fremsendte anklagemyndigheden i Kołobrzeg sin afgørelse af 22. december 2006, hvorved straffesagen mod tiltalte blev opgivet, fordi der ikke forelå tilstrækkelige beviser, til anklagemyndigheden i Hamborg.

16 Det er ubestridt, at afgørelsen var begrundet i den omstændighed, at tiltalte havde nægtet at afgive forklaring, og at det i hovedsagen omhandlede offer og et vidne efter sigende boede i Tyskland, hvorfor de ikke havde kunnet afhøres under efterforskningen, og hvorfor ofrets udtalelser, der til dels var upræcise og selvmodsigende, ikke havde kunnet efterprøves.

17 Den forelæggende ret har tilføjet, at det fremgår af den klagevejledning, der er vedlagt denne afgørelse, hvorved strafforfølgningen blev opgivet, at de berørte parter havde ret til at påklage denne inden for en frist på syv dage fra forkyndelsen af afgørelsen. Det i hovedsagen omhandlede offer synes ikke at have indgivet en sådan klage.

- 18 Den 24. juli 2009 udstedte anklagemyndigheden i Hamborg en europæisk arrestordre mod tiltale efter forinden at have ladet foretage en national arrestordre mod tiltalte ved Amtsgericht Hamburg (byretten i Hamborg, Tyskland) den 9. januar 2006. Ved skrivelse af 4. september 2009 blev Republikken Polen anmodet om at udlevere tiltalte til Forbundsrepublikken Tyskland. Ved afgørelse af 17. september 2009 fra sąd okręgowy w Koszalinie (regional ret i Koszalin, Polen) blev fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre afslået med henvisning til den af anklagemyndigheden i Kołobrzeg truffede afgørelse, hvorved strafforfølgningen blev opgivet, og som af denne ret ansås for at være endelig i strafferetsplejelovens forstand.
- 19 Den 7. februar 2014 blev tiltalte, der stadig var eftersøgt i Tyskland, anholdt i Berlin (Tyskland). Den 17. marts 2014 rejste anklagemyndigheden i Hamborg tiltale mod ham. Landgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamborg, Tyskland) afviste at indlede en straffesag, idet denne afgørelse blev støttet på, at afgørelsen fra anklagemyndigheden i Kołobrzeg, hvorved strafforfølgningen blev opgivet, havde bragt adgangen til offentlig påtale til ophør som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54. Ved afgørelse af 4. april 2014 ophævede Landgericht Hamburg følgelig den europæiske arrestordre mod tiltalte, hvorfor denne, der var blevet varetægtsfængslet, blev løsladt.
- 20 Den forelæggende ret, ved hvilken anklagemyndigheden i Hamborg har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse, anser det for godtgjort, at anklagerne mod tiltalte, i henhold til den i denne henseende gældende tyske ret, er tilstrækkelige til at begrunde, at domsforhandling efter tiltalerejsning indledes ved Landgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamborg), og at sagen optages til dom, medmindre det i gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50 fastsatte princip ne bis in idem er til hinder herfor.
- 21 I denne henseende ønsker den forelæggende ret oplyst, om det forbehold, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 55, stk. 1, litra a), fortsat gælder. Såfremt dette er tilfældet, kan princippet ne bis in idem ikke anvendes i hovedsagen, idet de strafbare handlinger, der foreholdes tiltalte, blev begået på tysk område, og idet de tyske påtalemyndigheder ikke anmodede de polske myndigheder om at iværksætte retsforfølgning som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 55, stk. 4.
- 22 Da de strafbare handlinger, der forfølges i Tyskland og i Polen, er de samme, ønsker den forelæggende ret for det tilfælde, at det nævnte forbehold ikke gælder, oplyst, om det som følge af afgørelsen fra anklagemyndigheden i Kołobrzeg skal lægges til grund, at der over for tiltalte er »afsagt endelig dom« som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, eller at tiltalte er blevet »endeligt frikendt« som omhandlet i chartrets artikel 50. Den forelæggende ret finder, at hovedsagen adskiller sig fra den sag, der gav anledning til dom af 5. juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057), eftersom der ikke blev foretaget en grundig efterforskning inden den afgørelse af 22. december 2006, hvorved strafforfølgningen blev opgivet. Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, om spørgsmålet om, hvorvidt en sådan afgørelse er endelig, afhænger af, at visse betingelser, hvorved den strafbare adfærd sanktioneres, er opfyldt.
- 23 Under disse omstændigheder har Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale appeldomstol i Hamborg, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Gælder de forbehold, som de kontraherende parter i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 55, stk. 1, litra a), tog på tidspunktet for [denne konventions] ratifikation [...] – navnlig [forbeholdet vedrørende gennemførelseskonventionens artikel 54] – også efter, at Schengenreglerne overførtes til EU-retten ved [protokol (nr. 2) om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union], der blev opretholdt ved [protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union]? Er disse undtagelser forholdsmæssige begrænsninger af chartrets artikel 50, som omhandlet i [dets] artikel 52, stk. 1?

2) Såfremt dette ikke er tilfældet: Skal [princippet *ne bis in idem*], som er indeholdt i gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, fortolkes således, at der ikke kan [rejses offentlig påtale mod] en tiltalt i en medlemsstat – her [...] Tyskland – såfremt straffesagen mod vedkommende i en anden medlemsstat – her [...] Polen – er blevet opgivet af anklagemyndigheden – uden at der er sket en opfyldelse af påbudssanktioner, og uden at der er foretaget en grundig efterforskning – af faktiske grunde som følge af, at der ikke foreligger en tilstrækkelig begrundet mistanke, og sagen kun kan genoptages, såfremt der fås kendskab til væsentlige, hidtil ukendte, forhold, men der konkret ikke foreligger sådanne nye forhold?»

### Om Domstolens kompetence

- 24 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er støttet på artikel 267 TEUF, mens de forelagte spørgsmål vedrører gennemførelseskonventionen, der henhører under EU-traktatens afsnit VI som affattet inden Lissabontraktaten.
- 25 Det er i denne henseende ubestridt, at den i artikel 267 TEUF fastsatte ordning kan finde anvendelse på Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 35 EU, der selv var gældende indtil den 1. december 2014, på de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse (dom af 27.5.2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 43).
- 26 Som det fremgår af meddelelsen om Amsterdamtraktatens ikrafttrædelsesdato, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 1. maj 1999 (EFT 1999, L 114, s. 56), har Forbundsrepublikken Tyskland fremsat en erklæring i henhold til artikel 35, stk. 2, EU, hvorved den har godkendt Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 3, litra b).
- 27 På denne baggrund kan den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen ikke nævner artikel 35 EU, men henviser til artikel 267 TEUF, ikke i sig selv føre til, at Domstolen ikke er kompetent til at besvare de af Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale appeldomstol i Hamborg) forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 27.5.2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 45).
- 28 Det følger af ovennævnte betragtninger, at Domstolen er kompetent til at besvare de forelagte spørgsmål.

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 29 Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den erklæring, som Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 55, stk. 1, litra a), for det første fortsat gælder, og for det andet, såfremt det første spørgsmål skal besvares benægtende, om tiltalte under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er blevet endeligt domfældt som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50.
- 30 For så vidt som spørgsmålet om, hvorvidt den undtagelse til princippet *ne bis in idem*, der er indeholdt i gennemførelseskonventionens artikel 55, stk. 1, litra a), eventuelt kan finde anvendelse, kun opstår, såfremt der under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er »afsagt endelig dom« over for en person som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, hvorved det nævnte princip således skal finde anvendelse, skal det andet spørgsmål besvares først.

*Om det andet spørgsmål*

- 31 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i præmis 35 i dom af 5. juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057), allerede har fastslået, at eftersom retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse er fastsat i såvel gennemførelseskonventionens artikel 54 som chartrets artikel 50, skal gennemførelseskonventionens artikel 54 fortolkes i lyset af denne sidstnævnte bestemmelse.
- 32 Det skal derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, hvorved strafforfølgningsen bliver opgivet, og hvorved efterforskningen vedrørende en person bliver indstillet endeligt, uden at der er blevet pålagt sanktioner, idet efterforskningen dog kan genoptages eller annulleres, kan anses for at være en endelig afgørelse i disse artiklers forstand, når den nævnte efterforskning er blevet indstillet, uden at der er foretaget en grundig efterforskning.
- 33 Som det fremgår af ordlyden af gennemførelseskonventionens artikel 54, kan ingen retsforfølges i en kontraherende stat for de samme strafbare handlinger som dem, med hensyn til hvilke der over for den pågældende allerede er afsagt »endelig dom« i en anden kontraherende stat.
- 34 For at der over for en person kan anses at være »afsagt endelig dom« for de strafbare handlinger, der foreholdes den pågældende, i denne artikels forstand, skal adgangen til offentlig påtale for det første være bragt endeligt til ophør (jf. i denne retning dom af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Efterprøvelsen af denne første betingelse skal foretages på grundlag af lovgivningen i den kontraherende stat, som har afsagt den pågældende strafferetlige afgørelse. En afgørelse, som efter lovgivningen i den kontraherende stat, der har indledt strafforfølgning mod en person, ikke medfører, at adgangen til offentlig påtale endeligt er bragt til ophør på nationalt plan, kan nemlig principielt ikke udgøre en processuel hindring for, at strafforfølgning eventuelt indledes eller fortsættes mod denne person på grund af de samme handlinger i en anden kontraherende stat (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 36, og af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 32 og 36).
- 36 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at anklagemyndigheden i Kołobrzegs afgørelse, hvorved strafforfølgningsen blev opgivet, i hovedsagen medfører, at adgangen til offentlig påtale i henhold til polsk ret definitivt er blevet bragt til ophør i Polen.
- 37 Det fremgår desuden af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at efter polsk ret drages spørgsmålet om, hvorvidt adgangen til offentlig påtale er blevet bragt endeligt til ophør, hverken i tvivl af den i artikel 327, stk. 2, i lov om strafferetspleje fastsatte mulighed for at genoptage den retslige efterforskning, hvis der fås kendskab til væsentlige, hidtil ukendte, forhold, eller af anklagemyndighedens mulighed for på grundlag af den nævnte lovs artikel 328 at annullere en retskraftig beslutning om indstilling af efterforskningen, såfremt myndigheden fastslår, at indstillingen af efterforskningen ikke var begrundet.
- 38 Hvad angår de forhold, hvorefter den i hovedsagen omhandlede afgørelse for det første er truffet af anklagemyndigheden i Kołobrzeg i egenskab af offentlig anklager, og nogen straf for det andet ikke er blevet fuldbyrdet, er disse ikke afgørende for bedømmelsen af, om denne afgørelse definitivt bringer adgangen til offentlig påtale til ophør.
- 39 Gennemførelseskonventionens artikel 54 finder nemlig ligeledes anvendelse på afgørelser, der hidrører fra en myndighed, som i henhold til den pågældende nationale retsorden skal deltage i forvaltningen af strafferetsplejen, såsom anklagemyndigheden i Kołobrzeg, og hvorved strafforfølgning endeligt indstilles

i en medlemsstat, selv om sådanne afgørelser træffes uden medvirken af en retsinstans og ikke formelt har form af en dom (jf. i denne retning dom af 11.2.2003, Gözütok og Brügge, C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87, præmis 28 og 38).

- 40 Hvad angår den omstændighed, at der ikke foreligger nogen sanktion, bemærkes, at gennemførelseskonventionens artikel 54 kun i tilfælde af domfældelse foreskriver en betingelse om, at sanktionen er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den kontraherende domsstats lovgivning.
- 41 Angivelsen af en sanktion kan derfor ikke fortolkes således, at den ud over tilfældet med domfældelse undergiver anvendeligheden af gennemførelseskonventionens artikel 54 en yderligere betingelse.
- 42 For at afgøre, om en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede udgør en endelig dom vedrørende en person som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, skal det for det andet sikres, at denne afgørelse er blevet vedtaget efter en prøvelse af sagens realitet (jf. i denne retning dom af 10.3.2005, Miraglia, C-469/03, EU:C:2005:156, præmis 30, og af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 28).
- 43 Med henblik herpå skal der tages hensyn til det mål, der forfølges med den ordning, som gennemførelseskonventionens artikel 54 udgør en del af, og til den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 16.10.2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at det i denne artikel fastsatte princip *ne bis in idem* for det første har til formål inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed at undgå, at en person, over for hvem der er afsagt endelig dom, retsforfølges for de samme strafbare handlinger på flere kontraherende staters område som følge af, at den pågældende udøver sin ret til fri bevægelighed, med henblik på at sikre retssikkerheden derved, at endelige afgørelser fra offentlige organer efterkommes i mangel på harmonisering eller tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivninger (jf. i denne retning dom af 28.9.2006, Gasparini m.fl., C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 27, af 22.12.2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 41, og af 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 77).
- 45 Selv om gennemførelseskonventionens artikel 54 for det andet har til formål at sikre en person, som er blevet dømt og har afsonet sin straf, eller efter omstændighederne er blevet endeligt frikendt i en kontraherende stat, at den pågældende kan bevæge sig inden for Schengenområdet uden at skulle frygte at blive retsforfulgt for de samme handlinger i en anden kontraherende stat, har den imidlertid ikke til formål at beskytte en mistænkt mod, at der eventuelt gentagne gange vil blive iværksat efterforskning mod den pågældende i flere kontraherende stater på grund af de samme handlinger (dom af 22.12.2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 44).
- 46 I denne henseende skal gennemførelseskonventionens artikel 54 nemlig fortolkes i lyset af artikel 3, stk. 2, TEU, hvorefter Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende navnlig forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.
- 47 Afgørelsen af, om en strafferetlig afgørelse i en medlemsstat er endelig som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, skal derfor ikke alene foretages i lyset af nødvendigheden af at sikre den frie bevægelighed for personer, men også i lyset af nødvendigheden af at fremme forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.



- 48 Henset til ovenstående betragtninger er en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorved strafforfølgningen er blevet opgivet, og som er blevet truffet, da anklagemyndigheden, alene med den begrundelse, at tiltalte havde nægtet at afgive forklaring, og at ofret og et vidne efter sigende boede i Tyskland, hvorfor de ikke havde kunnet afhøres under efterforskningen, og hvorfor ofrets udtalelser ikke havde kunnet efterprøves, har besluttet ikke at rejse offentlig påtale, uden at der er foretaget en grundigere efterforskning med henblik på at indsamle og efterprøve beviser, ikke en afgørelse, forud for hvilken realiteten i sagen er blevet bedømt.
- 49 Anvendelsen af gennemførelseskonventionens artikel 54 på en sådan afgørelse ville således have til virkning at gøre det vanskeligere, eller endog hindre, konkret at sanktionere den ulovlige adfærd, som foreholdes tiltalte, i nogen af de berørte medlemsstater. For det første ville den nævnte beslutning om sagens afslutning være blevet truffet af de retslige myndigheder i en medlemsstat uden nogen form for dybdegående vurdering af den ulovlige karakter af den adfærd, som foreholdes tiltalte. For det andet ville iværksættelsen af en straffesag i en anden medlemsstat vedrørende samme forhold blive berørt. En sådan konsekvens ville helt åbenbart være i strid med selve formålet med artikel 3, stk. 2, TEU (jf. i denne retning dom af 10.3.2005, *Miraglia*, C-469/03, EU:C:2005:156, præmis 33 og 34).
- 50 Endelig, og som allerede fastslået af Domstolen, indebærer gennemførelseskonventionens artikel 54 nødvendigvis, at der består en gensidig tillid mellem de kontraherende stater i deres respektive strafferetsplejeordninger, og at hver enkelt af de nævnte stater accepterer en anvendelse af strafferetlige bestemmelser, der er i kraft i de øvrige kontraherende stater, uanset om en anvendelse af statens egen retsorden måtte føre til en anden løsning (dom af 11.12.2008, *Bourquain*, C-297/07, EU:C:2008:708, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Denne gensidige tillid forudsætter, at de berørte kompetente myndigheder i den anden kontraherende stat accepterer en endelig afgørelse truffet på den første kontraherende stats område, således som afgørelsen er blevet tilstillet disse myndigheder.
- 52 Den nævnte gensidige tillid kan imidlertid kun opnå fremme, såfremt den anden kontraherende stat er i stand til på grundlag af de af den første kontraherende stat fremsendte dokumenter at sikre sig, at den pågældende afgørelse truffet af de kompetente myndigheder i denne første stat rent faktisk udgør en endelig afgørelse, der indeholder en bedømmelse af sagens realitet.
- 53 Som anført af generaladvokaten i punkt 74-78 og 84 i forslaget til afgørelse, kan en anklagemyndigheds afgørelse, hvorved strafforfølgningen bliver opgivet og efterforskningen indstillet – såsom den i hovedsagen omhandlede afgørelse – derfor ikke anses for at være afsagt efter en bedømmelse af sagens realitet, og derfor ikke anses for en endelig dom som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, når det fremgår af selve begrundelsen for denne afgørelse, at der ikke er foretaget nogen grundig efterforskning, idet medlemsstaternes gensidige tillid ellers ville kunne drages i tvivl. I denne henseende udgør den omstændighed, at ofret og et eventuelt vidne ikke er blevet afhørt, et indicium for, at der ikke er foretaget nogen grundig efterforskning i hovedsagen.
- 54 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, hvorved strafforfølgningen bliver opgivet, og hvorved efterforskningen vedrørende en person bliver indstillet endeligt, uden at der er blevet pålagt sanktioner, idet efterforskningen dog kan genoptages eller annulleres, ikke kan anses for at være en endelig afgørelse i disse artiklers forstand, når det fremgår af begrundelsen for denne afgørelse, at den nævnte efterforskning er blevet indstillet, uden at der er foretaget en grundig efterforskning, idet den manglende afhøring af ofret og af et eventuelt vidne udgør et indicium for, at der ikke er foretaget en sådan efterforskning.

*Om det første spørgsmål*

55 Henset til svaret på det andet spørgsmål er det uforholdt at besvare det første spørgsmål.

**Sagens omkostninger**

56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Princippet ne bis in idem, som er fastsat i artikel 54 i den konvention om gennemførelse af Schengenaf-talen 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, der blev undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990, sammenholdt med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, hvorved strafforfølgnin-gen bliver afsluttet, og hvorved efterforskningen vedrørende en person bliver indstillet endeligt, uden at der er blevet pålagt sanktioner, idet efterforskningen dog kan genoptages eller annulleres, ikke kan anses for at være en endelig afgørelse i disse artiklers forstand, når det fremgår af begrundelsen for denne afgørelse, at den nævnte efterforskning er blevet indstillet, uden at der er foretaget en grundig efterforskning, idet den manglende afhøring af ofret og af et eventuelt vidne udgør et indicium for, at der ikke er foretaget en sådan efterforskning.**

Underskrifter