



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. EMILIOU

van 6 juli 2023<sup>1</sup>

**Zaak C-147/22**

**Központi Nyomozó Főügyészség  
in tegenwoordigheid van:  
Terhelt5**

[verzoek van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 50 – Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord – Artikel 54 – Beginsel ne bis in idem – Seponering van de zaak – Besluit van een openbaar aanklager – Beoordeling ten gronde – Uitgebreid onderzoek – Onderzoek van het bewijsmateriaal”

## I. Inleiding

1. Het beginsel ne bis in idem – dat kort gezegd in de weg staat aan de cumulatie van zowel vervolgingsmaatregelen als sancties van strafrechtelijke aard voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon – is onder meer neergelegd in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en in artikel 54 van de 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<sup>2</sup> (hierna: „SUO”).

2. Het Hof heeft in zijn rechtspraak duidelijk gemaakt dat het beginsel ne bis in idem ook van toepassing kan zijn indien openbaar aanklagers tijdens de onderzoeksfase sepotbesluiten vaststellen, maar alleen wanneer die besluiten zijn genomen na een beoordeling ten gronde van de zaak waarbij uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden.<sup>3</sup> In de onderhavige zaak vraagt de verwijzende rechter het Hof met name om verduidelijking van de criteria op basis waarvan met het oog op de toepassing van het beginsel ne bis in idem getoetst moet worden of een onderzoek als „uitgebreid” moet worden beschouwd.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> PB 2000, L 239, blz. 19.

<sup>3</sup> Zie punt 34 van deze conclusie.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

3. Artikel 54 SUO, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 3 („Toepassing van het beginsel ne bis in idem”), bepaalt:

„Een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een overeenkomstsluitende partij is berecht, kan door een andere overeenkomstsluitende partij niet worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten, op voorwaarde dat ingeval een straf of maatregel is opgelegd, deze reeds is ondergaan of daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, dan wel op grond van de wetten van de veroordelende overeenkomstsluitende partij niet meer ten uitvoer gelegd kan worden.”

### B. *Hongaars recht*

4. Artikel XXVIII, lid 6, van de Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet) bepaalt dat behoudens gevallen waarin een buitengewoon rechtsmiddel kan worden aangewend, niemand opnieuw wordt berecht of gestraft in een strafprocedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in Hongarije of, binnen de grenzen gesteld in een internationale overeenkomst of in een handeling van de Europese Unie, in een andere staat reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.

5. Krachtens § 4, lid 3, van büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (wet nr. XC van 2017 betreffende de strafvordering) wordt geen strafprocedure ingesteld of wordt de strafprocedure beëindigd wanneer de dader voor hetzelfde feit reeds bij onherroepelijk vonnis is berecht, behoudens gevallen waarin buitengewone rechtsmiddelen of bepaalde speciale procedures van toepassing zijn. Overeenkomstig lid 7 van dezelfde bepaling wordt geen strafprocedure ingesteld of wordt de strafprocedure beëindigd wanneer de dader voor hetzelfde feit in een lidstaat reeds onherroepelijk is berecht of in een lidstaat ten aanzien van het strafbare feit een beslissing ten gronde is genomen die op grond van het recht van die lidstaat eraan in de weg staat dat een nieuwe strafprocedure wordt ingeleid, dan wel dat de strafprocedure ambtshalve of op basis van een gewoon rechtsmiddel wordt voortgezet.

### C. *Oostenrijks recht*

6. In § 190 van de Strafprozessordnung (wetboek van strafvordering; hierna: „StPO”), met als opschrift „Afsluiting van de onderzoeksprocedure”, is het volgende bepaald:

„Het openbaar ministerie dient de strafprocedure te beëindigen en de onderzoeksprocedure af te sluiten wanneer:

1. het aan het onderzoek ten grondslag liggende strafbare feit ingevolge de wet niet strafbaar is of wanneer verdere vervolging van de verdachte om juridische redenen onrechtmatig is, of
2. er geen werkelijke grond voor verdere vervolging van de verdachte bestaat.”

7. In § 193 StPO, met als opschrift „Voortzetting van de procedure”, is het volgende bepaald:

„(1) Nadat de procedure is afgesloten, is verder onderzoek ten aanzien van de verdachte niet toegestaan; indien nodig gelast het openbaar ministerie zijn vrijlating. Indien echter voor een beslissing over de voortzetting van de procedure bepaalde onderzoekshandelingen of verkrijging van bewijs vereist zijn, kan het openbaar ministerie telkens daartoe overgaan of opdracht geven.

(2) Het openbaar ministerie kan gelasten dat een op grond van § 190 of § 191 afgesloten onderzoek wordt heropend zolang het strafbare feit niet is verjaard en indien:

1. de verdachte over dit strafbare feit niet is ondervraagd [...] en hem in dat verband geen beperkingen zijn opgelegd, of
2. er sprake is van nieuwe feiten of bewijselementen die alleen of in combinatie met andere bevindingen in de procedure de veroordeling van de verdachte [...] lijken te rechtvaardigen.

[...]”

### **III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen**

8. Op 22 augustus 2012 heeft de Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (centrale eenheid van het openbaar ministerie voor de opsporing van economische delicten en corruptie, Oostenrijk; hierna: „WKStA”) een strafrechtelijk onderzoek ingesteld tegen een Hongaarse onderdaan (hierna: „verdachte 5”) wegens verdenking van omkoping en tegen twee medeverdachten wegens verdenking van witwassen, verduistering en corruptie.

9. Het onderzoek over gebeurtenissen uit de jaren 2005 tot en met 2010 had betrekking op de verdenking dat via diverse, in verschillende lidstaten gevestigde ondernemingen aan ambtenaren steekpenningen waren betaald om invloed uit te oefenen op het besluit dat zou worden genomen in een openbare aanbestedingsprocedure voor de levering van nieuwe treinen voor twee metrolijnen in Boedapest, Hongarije. Het betrof onder andere overboekingen van in totaal enkele miljoenen euro's als vergoeding voor consultancydiensten die, zo werd vermoed, nooit waren verleend.

10. Verdachte 5 – die op de hoogte zou zijn van de werkelijke doelstellingen en van het fictieve karakter van de consultancycontracten – werd ervan verdacht dat hij, om die openbare aanbesteding te winnen, had toegezegd een ongeoorloofd voordeel te verstrekken teneinde degene(n) die invloed kon(den) uitoefenen op de besluitvormers voor dat contract om te kopen. Meer in het bijzonder zou verdachte 5 tussen 5 april 2007 en 8 februari 2010 vanuit een onderneming diverse betalingen hebben gedaan voor in totaal meer dan 7 000 000 EUR aan ambtenaren die zich schuldig maakten aan passieve omkoping en die onbekend bleven.

11. De verdenkingen tegen verdachte 5 waren gebaseerd op onderzoeksgegevens afkomstig van het rechtshulpverzoek van het Serious Fraud Office (bureau voor ernstige fraudezaken, Verenigd Koninkrijk), op gegevensverstrekking inzake bankrekeningen en op het verhoor van de twee verdachte Oostenrijkse onderdanen.

12. Tijdens het onderzoek van de WKStA werd verdachte 5 niet als verdachte verhoord, omdat de op 26 mei 2014 door de WKStA genomen onderzoeksmaatregel om hem op te sporen – een maatregel die kan worden beschouwd als een dwangmaatregel als bedoeld in § 193, lid 2, StPO – niets had opgeleverd.

13. Bij beschikking van 3 november 2014 heeft de WKStA het vooronderzoek beëindigd wegens gebrek aan bewijs. Vervolgens heeft de WKStA de situatie diverse keren opnieuw onderzocht, maar telkens constateerde zij dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor voortzetting van het onderzoek en voor het aanspannen van een procedure op grond van het nationale recht. Zij overwoog in het bijzonder dat de corruptie waarvan verdachte 5 werd verdacht in Oostenrijk al sinds uiterlijk 2015 was verjaard.

14. Op 10 april en 29 augustus 2019 heeft de Központi Nyomozó Főügyészség (centraal bureau van de openbaar aanklager, Hongarije; hierna „KNF”) bij de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) een tenlastelegging ingediend op grond waarvan in Hongarije een strafprocedure is ingeleid tegen verdachte 5 wegens omkoping in de zin van § 254, leden 1 en 2, van het Hongaarse wetboek van strafrecht.

15. Bij beschikking van 8 december 2020 heeft de Fővárosi Törvényszék de tegen verdachte 5 ingestelde strafprocedure afgesloten op grond van het beginsel ne bis in idem, aangezien de hem ten laste gelegde feiten overeenstemden met de feiten waarop het onderzoek van de WKStA betrekking had gehad.

16. Vervolgens is de beschikking van de Fővárosi Törvényszék in hoger beroep vernietigd bij beschikking van 15 juni 2021 van de Fővárosi Ítéltábla (rechter in tweede aanleg Boedapest, Hongarije). Die rechter was van oordeel dat de beschikking van de WKStA van 3 november 2014 tot afsluiting van het onderzoek niet kon worden beschouwd als een onherroepelijk vonnis in de zin van artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO. In dat verband stelde die rechter zich op het standpunt dat op grond van de beschikbare documenten niet duidelijk kon worden vastgesteld of de beschikking van de WKStA om het onderzoek af te sluiten was gebaseerd op een voldoende grondige en volledige beoordeling van het bewijsmateriaal. Volgens hem was niet aangetoond dat de WKStA bewijs had verzameld buiten het verhoor van de twee Oostenrijkse medeverdachten van verdachte 5, of dat de WKStA een of meer van de bijna 90 door de KNF in haar tenlastelegging genoemde personen had gehoord met het oog op hun verhoor of op bewijsgaring. Bovendien is verdachte 5 niet als verdachte verhoord. De Fővárosi Ítéltábla heeft de zaak daarom terugverwezen naar de Fővárosi Törvényszék voor een nieuwe beoordeling.

17. Aangezien de Fővárosi Törvényszék twijfels had over de juiste uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht, heeft hij in dat kader de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat het in artikel 50 van het [Handvest] en in artikel 54 [SUO] verankerde beginsel ne bis in idem eraan in de weg dat in een lidstaat een strafprocedure wordt ingesteld met betrekking tot dezelfde persoon en dezelfde feiten na afloop van een in een andere lidstaat voltooide strafprocedure die definitief is afgesloten met een beslissing van het openbaar ministerie waarbij het onderzoek is beëindigd?

- 2) Is het verenigbaar met het in artikel 50 van het [Handvest] en in artikel 54 [SUO] verankerde beginsel ne bis in idem, of staat dit beginsel er definitief aan in de weg, dat in een lidstaat een strafprocedure wordt ingesteld met betrekking tot dezelfde persoon en dezelfde feiten wanneer in een andere lidstaat, ondanks de beslissing van het openbaar ministerie waarbij de strafprocedure (het onderzoek) is beëindigd, de mogelijkheid bestaat om het strafrechtelijk onderzoek te hervatten zolang het strafbare feit niet is verjaard, maar het openbaar ministerie geen aanleiding heeft gezien om de procedure ambtshalve voort te zetten?
- 3) Is er sprake van verenigbaarheid met het in artikel 50 van het [Handvest] en in artikel 54 [SUO] verankerde beginsel ne bis in idem, en kan het onderzoek als voldoende uitgebreid en grondig worden aangemerkt, wanneer het tegen de verdachte lopende onderzoek is beëindigd terwijl hij niet is verhoord als verdachte van een strafbaar feit waarvan zijn medeverdachten worden verdacht, maar jegens hem als verdachte onderzoekshandelingen zijn verricht en de beëindiging van het tegen hem lopende onderzoek is gebaseerd op onderzoeksgegevens afkomstig van een rechtshulpverzoek, gegevensverstrekking inzake bankrekeningen en het verhoor van zijn medeverdachten?”

18. In de onderhavige procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de KNF, verdachte 5, de Hongaarse, de Oostenrijkse en de Zwitserse regering alsook door de Europese Commissie. Deze partijen hebben tevens gereageerd op een door het Hof als maatregel tot organisatie van de procesgang verzonden verzoek om een schriftelijk antwoord, waarin hun is gevraagd welke criteria een nationale rechterlijke instantie volgens hen moet toepassen bij de beoordeling van de vraag of is voldaan aan het vereiste van een „uitgebreid onderzoek” in de zin van het arrest van 29 juni 2016 in de zaak Kossowski<sup>4</sup>.

19. Op verzoek van het Hof zal ik in deze conclusie uitsluitend de derde prejudiciële vraag behandelen.

#### IV. Analyse

20. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter opheldering te verkrijgen over het onderdeel „bis” van het beginsel ne bis in idem: de cumulatie van procedures.

21. De verwijzende rechter vraagt het Hof in wezen of een besluit van een openbaar aanklager tot beëindiging van een procedure tegen een verdachte die tijdens het onderzoek niet is verhoord, maar jegens wie onderzoekshandelingen zijn verricht en over wie informatie is verzameld door samen te werken met autoriteiten van andere lidstaten, een bankrekening te onderzoeken en de twee medeverdachten te ondervragen, moet worden beschouwd als een besluit dat is gebaseerd op een uitgebreid onderzoek en er derhalve toe leidt dat het beginsel ne bis in idem van artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO van toepassing is op de verdachte.

22. Ik betwijfel of het Hof een aldus geformuleerde vraag kan en zou moeten beantwoorden. De verwijzende rechter verzoekt het Hof immers om een juridische beoordeling die feitelijk neerkomt op een *toepassing* van de relevante Unierechtelijke bepalingen op de specifieke omstandigheden van de zaak. Dat is echter niet de taak van het Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 267 VWEU.

<sup>4</sup> C-486/14, EU:C:2016:483; hierna: „arrest Kossowski”.

23. Het is in een prejudiciële procedure de taak van het Hof om de verwijzende rechter alle *uitleggingsgegevens* met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen het voor hem aanhangige geding te beslechten.<sup>5</sup> Dit betekent dat het Hof in een zaak als deze de voorwaarden moet toelichten waaronder het in artikel 50 van het Handvest en in artikel 54 SUO neergelegde beginsel *ne bis in idem* van toepassing is, zodat de verwijzende rechter zelf kan beoordelen of dat beginsel moet worden toegepast nadat een aanklager heeft besloten om een onderzoek zonder verdere maatregelen af te sluiten.<sup>6</sup>

24. Daarentegen heeft de verwijzende rechter onder meer tot taak het nationale recht uit te leggen, de processtukken in het procesdossier te onderzoeken, de partijen (aanklager en/of verdachte) waar nodig te bevragen over het belang en de betekenis van specifieke onderzoekshandelingen, en op basis van het voorgaande de relevante (Unierechtelijke en nationale) bepalingen op de onderhavige zaak toe te passen.

25. Gelet op een en ander ben ik van mening dat de derde vraag moet worden geherformuleerd als verzoek om vast te stellen onder welke voorwaarden een besluit van een openbaar aanklager om een procedure ten aanzien van een verdachte te beëindigen, berust op een „uitgebreid onderzoek” – in de zin van de rechtspraak van het Hof – waardoor die verdachte derhalve recht heeft op de bescherming van het beginsel *ne bis in idem* overeenkomstig artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO.

26. Met die vraag wordt een kwestie opgeworpen die ik recent heb behandeld in mijn conclusie in de zaak *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova*.<sup>7</sup> In de onderhavige conclusie zal ik dan ook verwijzen naar de relevante passages van mijn conclusie in de zaak *Parchetul*, waarbij ik rekening zal houden met de bijzonderheden van de momenteel bij de verwijzende rechter aanhangige zaak en met de argumenten van de partijen die in deze procedure opmerkingen hebben ingediend.

#### **A. Voorwaarde „bis” die een beoordeling ten gronde van de zaak vereist<sup>8</sup>**

27. Volgens artikel 50 van het Handvest mag een persoon niet tweemaal worden vervolgd en bestraft wanneer hij „reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld”. Verder waarborgt artikel 54 SUO de bescherming van het beginsel *ne bis in idem* aan eenieder „die bij onherroepelijk vonnis [...] is berecht”. In dit verband is in de rechtspraak van het Hof verduidelijkt dat een strafrechtelijke beslissing slechts kan worden geacht definitief uitspraak te hebben gedaan over de feiten die aan een tweede procedure zijn onderworpen, „wanneer die beslissing niet alleen definitief is geworden, maar ook is gegeven na een beoordeling van de grond van de zaak”.<sup>9</sup>

28. Om te bepalen of een latere procedure aanleiding geeft tot een op grond van het beginsel *ne bis in idem* verboden cumulatie van procedures, moeten dus twee aspecten van de betrokken beslissing worden onderzocht: de definitieve aard van de beslissing (de vraag of zij „onherroepelijk” is) en de inhoud ervan (de vraag of zij is gegeven na een „beoordeling ten gronde van de zaak”). De derde prejudiciële vraag in deze zaak heeft betrekking op het tweede aspect.

<sup>5</sup> Zie in die zin arrest van 14 juli 2022, *Volkswagen* (C-134/20, EU:C:2022:571, punt 33).

<sup>6</sup> Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaken *Gözütok en Brügger* (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2002:516, punten 36 en 37).

<sup>7</sup> C-58/22, EU:C:2023:464; hierna: „mijn conclusie in de zaak *Parchetul*”.

<sup>8</sup> In dit onderdeel (A) van deze conclusie zijn de punten 48, 49 en 59-84 van mijn conclusie in de zaak *Parchetul* grotendeels overgenomen.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van 23 maart 2023, *Dual Prod* (C-412/21, EU:C:2023:234, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Het beginsel ne bis in idem kan slechts van toepassing worden wanneer een rechterlijke beslissing is gegeven na een beoordeling ten gronde van de zaak. Zoals het Hof heeft opgemerkt, vloeit dit reeds voort uit de bewoordingen van artikel 50 van het Handvest, aangezien de in deze bepaling gehanteerde begrippen „veroordeeld” en „vrijgesproken” noodzakelijkerwijs impliceren dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene is onderzocht en dat daarover een beslissing is genomen.<sup>10</sup>

30. Het Hof heeft ook de gelegenheid gehad te verduidelijken dat een beslissing van de justitiële autoriteiten van een lidstaat waardoor een verdachte onherroepelijk is vrijgesproken omdat het feit niet of niet toereikend is bewezen, in beginsel op een beoordeling ten gronde van de zaak berust.<sup>11</sup>

31. In dezelfde lijn wijs ik erop dat een beoordeling ten gronde het geval omvat waarin de procedure is beëindigd en de vervolging wordt gestaakt omdat er – ook al zijn de feitelijke elementen van het strafbare feit wel degelijk vastgesteld – gronden waren om de verdachte te ontslaan van rechtsvervolging (bijvoorbeeld noodtoestand, noodweer of overmacht) of ontoerekeningsvatbaar te verklaren (bijvoorbeeld omdat die verdachte minderjarig was of aan een ernstige geestelijke stoornis leed).<sup>12</sup>

32. Het Hof heeft daarentegen ook verduidelijkt dat beslissingen waarbij om louter procedurele redenen een persoon vrijgesproken, de vervolging gestaakt of de procedure beëindigd is, of waarbij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene hoe dan ook niet beoordeeld is, niet als „onherroepelijk” in de zin van het beginsel ne bis in idem kunnen worden beschouwd.<sup>13</sup> Dit is naar mijn mening doorgaans het geval bij procedures die bijvoorbeeld wegens amnestie, immuniteit of abolitio criminis worden beëindigd en bij procedures waarin de strafbare feiten zijn verjaard.<sup>14</sup>

33. In dit verband wijs ik erop dat uit de rechtspraak blijkt dat het vereiste dat de beslissing een beoordeling ten gronde van de zaak bevat – te weten van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de onderzochte persoon – niet louter formeel kan worden onderzocht.

34. Wanneer een zaak uitdrukkelijk op procedurele gronden wordt geseponeerd, hoeft er uiteraard geen aanvullend onderzoek te worden verricht, aangezien die beslissing van nature niet tot de toepasselijkheid van het beginsel ne bis in idem kan leiden. Wanneer een beslissing echter gebaseerd is op het feit dat er geen of onvoldoende bewijs is, moet er wel een extra stap worden

<sup>10</sup> Zie in die zin arrest van 16 december 2021, AB e.a. (Intrekking van een amnestieregeling) (C-203/20, EU:C:2021:1016, punten 56 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest AB e.a.”). Ook in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is de formulering „onherroepelijk vrijgesproken of veroordeeld” gebruikt.

<sup>11</sup> Zie in die zin arrest van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punten 28 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>12</sup> Conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, punt 65).

<sup>13</sup> Zie onder meer arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punten 54-69); 10 maart 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, punten 31-34), en 22 december 2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, punten 40-45), en arrest AB e.a., punt 61. Zie ook EHRM, 15 maart 2005, Horciag tegen Roemenië, CE:ECHR:2005:0315DEC007098201.

<sup>14</sup> Wat procedures betreft waarin de strafbare feiten zijn verjaard, moet ik erkennen dat het Hof in zijn arrest van 28 september 2006, Gasparini e.a. (C-467/04, EU:C:2006:610, punten 22-33), tot een andere conclusie lijkt te zijn gekomen. Naar mijn mening is het arrest Gasparini e.a. op dit punt echter onverenigbaar met de latere rechtspraak van het Hof inzake vrijspraak om procedurele redenen. Bij procedures die vanwege verjaring zijn afgesloten wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene doorgaans niet beoordeeld. Voorts is die passage van het arrest Gasparini e.a. mijns inziens hoe dan ook impliciet ontkracht door het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555), waarin het Hof een nationale verjaringsregeling als een procedurele regeling heeft aangemerkt. Dit standpunt strookt bovendien met de rechtspraak van het EHRM: zie bijvoorbeeld EHRM, 5 december 2019, Smoković tegen Kroatië, CE:ECHR:2019:1112DEC005784912, §§ 43-45.

genomen. Zoals het Hof in het arrest Kossowski<sup>15</sup> heeft geoordeeld en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in navolging daarvan in het arrest Mihalache<sup>16</sup> heeft verklaard, moet voor een werkelijke beoordeling ten gronde van de zaak een uitgebreid onderzoek plaatsvinden. Hieruit volgt dat moet worden vastgesteld of een dergelijk uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden.

35. Deze vaststellingen – waarmee ik het volledig eens ben – behoeven enige uitleg.

*1. Noodzaak om na te gaan of een uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden*

36. In zowel de rechtspraak van het Hof als die van het EHRM is de reikwijdte van de uit het beginsel ne bis in idem voortvloeiende bescherming uitgebreid tot andere beslissingen dan rechterlijke beslissingen stricto sensu. Beide rechterlijke instanties hebben geoordeeld dat beslissingen van andere openbare autoriteiten die aan de strafrechtsbedeling op nationaal niveau deelnemen en die krachtens het nationale recht bevoegd zijn om onrechtmatig gedrag vast te stellen en te bestraffen, zoals openbaar aanklagers, ook als „onherroepelijke” beslissingen in de zin van het beginsel ne bis in idem kunnen worden beschouwd. Het feit dat hierbij geen rechter betrokken is en dat de beslissing in kwestie geen vonnis is, doet hieraan niet af.<sup>17</sup>

37. Met deze uitbreiding worden de rechten van individuen in het kader van het strafrecht en de strafvordering veel beter beschermd. Ik hoef er echter nauwelijks op te wijzen dat een beslissing van een openbaar aanklager om een procedure in de onderzoeksfase te beëindigen, niet ipso facto kan worden gelijkgesteld met een beslissing van een rechterlijke instantie waarbij een persoon wordt vrijgesproken nadat hij naar behoren is berecht in een proces waarin het bewijs aan de rechter (of jury) wordt voorgelegd, door de partijen wordt besproken en uiteindelijk door de rechter (of jury) wordt beoordeeld.

38. Zoals bekend bestaan er in de strafrechtsstelsels van de lidstaten verschillende regelingen en beginselen waarin ten eerste is vastgelegd onder welke voorwaarden aanklagers vermeende strafbare feiten kunnen of moeten onderzoeken en zo nodig strafrechtelijke vervolging tegen de vermeende daders kunnen of moeten instellen, en ten tweede op welke gronden het strafproces mag worden beëindigd. Zo mag een aanklager in een aantal lidstaten beslissen het onderzoek te beëindigen wanneer er geen sprake is van een openbaar belang, wanneer het strafbare feit of de klacht van het slachtoffer niet voldoende ernstig is, wanneer er daarvoor redenen zijn met betrekking tot het gedrag van de verdachte in het verleden, of zelfs wanneer er budgettaire beperkingen bestaan.<sup>18</sup>

39. Voorts kunnen, los van de vraag of vervolging volgens het strafrecht van een lidstaat in beginsel moet of mag worden ingesteld, praktische, economische of beleidsmatige overwegingen (zoals de werklast op dat moment, handhavingsprioriteiten, financiële en arbeidskosten van het onderzoek) van invloed zijn op de beslissingen van aanklagers om een vermeend strafbaar feit min of meer proactief te onderzoeken of, omgekeerd, om de zaak te seponeren. Het zou niet realistisch zijn om ervan uit te gaan dat iedere openbaar aanklager in de Unie enkel op grond van

<sup>15</sup> Zie arrest Kossowski, punten 48, 53 en 54.

<sup>16</sup> EHRM, 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, §§ 97 en 98; hierna: „arrest Mihalache”.

<sup>17</sup> Zie onder meer arresten van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87, punten 27, 28 en 31), en 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest Mihalache, §§ 94 en 95.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld de concurring opinion van rechter Pinto de Albuquerque bij het arrest Mihalache, §§ 10 e.v.



zijn persoonlijke overtuiging van de schuld van de vermeende dader en van zijn vermogen om die schuld in rechte te bewijzen, beslist over het lot van de onderzoeken en procedures waarmee hij is belast.

40. Het komt mij voor dat dergelijke overwegingen een nog groter gewicht in de schaal kunnen leggen wanneer aanklagers te maken hebben met grensoverschrijdende delicten die meerdere lidstaten raken en/of in meerdere lidstaten hebben plaatsgevonden, en die zijn gepleegd door delinquenten die zich met gebruikmaking van hun door het Unierecht verleende recht vrij over de nationale grenzen heen verplaatsen. In die gevallen is het duidelijk dat sommige aanklagers in een betere positie kunnen verkeren om met succes een onderzoek af te ronden en de mogelijke daders indien nodig te vervolgen. Aangezien meerdere openbaar aanklagers uit verschillende lidstaten op mogelijk duizenden kilometers afstand allemaal in hun eigen taal werken, en misschien niet weten dat elders parallelle procedures plaatsvinden, kan het uiteraard ook niet als vanzelfsprekend worden beschouwd dat zij hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, ook al bestaan daar wel specifieke instrumenten voor.<sup>19</sup>

41. In een grensoverschrijdend stelsel dat stoelt op wederzijds vertrouwen, is het in mijn ogen dan ook uiterst belangrijk dat het beginsel ne bis in idem alleen van toepassing is wanneer de beslissing van een openbaar aanklager om de procedure te beëindigen, gebaseerd is op een beoordeling ten gronde van de zaak, waarbij uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden en een voldoende omvangrijke hoeveelheid bewijsmateriaal grondig is geanalyseerd.

42. Wanneer de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de onderzochte persoon op grond van een ontoereikende en fragmentarische hoeveelheid bewijsmateriaal is uitgesloten, kan immers met zekerheid worden aangenomen dat de beslissing van de openbaar aanklager in belangrijke mate door praktische, economische of beleidsmatige redenen is ingegeven.

43. Het feit dat een openbaar aanklager een voldoende omvangrijke hoeveelheid bewijsmateriaal grondig heeft onderzocht, betekent uiteraard niet dat alle twijfels over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de onderzochte persoon noodzakelijkerwijs moeten zijn weggenomen op het moment waarop wordt beslist de procedure te beëindigen. Een openbaar aanklager zal immers wellicht de nodige gevolgen moeten verbinden aan het feit dat een uitgebreid onderzoek, los van zijn persoonlijke mening over de schuld van de betrokkene, geen hoeveelheid bewijsmateriaal heeft opgeleverd waarmee een veroordeling kan worden gerechtvaardigd.

44. Indien er een redelijk uitvoerig en nauwgezet onderzoek is verricht, kan de beslissing om de procedure te beëindigen echter de facto worden gelijkgesteld met vrijspraak. Zoals aangegeven in punt 30 hierboven heeft het Hof aanvaard dat beslissingen die zijn genomen op grond dat feiten niet of niet toereikend zijn bewezen, in beginsel moeten worden geacht te zijn gebaseerd op een beoordeling ten gronde van de zaak. Mijns inziens vloeit dit logischerwijs onder meer voort uit het beginsel van het vermoeden van onschuld.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Zie met name artikel 57 SUO waarin onder andere is bepaald: „[indien] door een overeenkomstsluitende partij iemand een strafbaar feit ten laste wordt gelegd en de bevoegde autoriteiten van deze overeenkomstsluitende partij redenen hebben om aan te nemen dat de tenlastelegging dezelfde feiten betreft als die ter zake waarvan deze persoon reeds bij onherroepelijk vonnis is berecht door een andere overeenkomstsluitende partij, verzoeken deze autoriteiten, indien zij zulks nodig achten, de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende partij op wier grondgebied reeds vonnis werd gewezen om de nodige inlichtingen in dezen”. Zie ook kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (PB 2009, L 328, blz. 42).

<sup>20</sup> Dit beginsel is onder meer verankerd in artikel 48, lid 1, van het Handvest.

45. Bovenstaande overwegingen doen de volgende vraag rijzen: hoe moet worden vastgesteld of een beslissing als de onderhavige op een uitgebreid onderzoek berust?

## 2. *Onderzoek van het sepotbesluit*

46. De vraag of een openbaar aanklager op basis van een uitgebreid onderzoek heeft beslist om de zaak te seponeren, moet hoofdzakelijk worden beantwoord in het licht van de motivering in de beslissing<sup>21</sup> (in voorkomend geval gelezen in samenhang met de daarin aangehaalde en/of daarbij gevoegde stukken<sup>22</sup>). In die beslissing wordt immers uiteengezet om welke redenen en op grond van welke bewijzen de procedure wordt beëindigd.

47. Zoals het Hof in zijn arrest Kossowski heeft geoordeeld, kan bijvoorbeeld het feit dat het slachtoffer en een eventuele getuige tijdens het onderzoek niet zijn gehoord, worden beschouwd als een aanwijzing dat er geen uitgebreid onderzoek is verricht.<sup>23</sup> Wanneer daarentegen, zoals het EHRM in het arrest Mihalache heeft geoordeeld, een strafrechtelijk onderzoek is ingeleid nadat een beschuldiging tegen de betrokkene is geuit, het slachtoffer is gehoord, het bewijsmateriaal door de bevoegde autoriteit is verzameld en onderzocht, en op basis van dat bewijsmateriaal een gemotiveerde beslissing is gegeven, zal op grond daarvan waarschijnlijk worden vastgesteld dat de zaak ten gronde is beoordeeld.<sup>24</sup>

48. Elk geval dient dus afzonderlijk te worden beoordeeld, waarbij de aandacht vooral moet uitgaan naar de inhoud van de beslissing om de procedure te beëindigen.<sup>25</sup> Mocht die beslissing onduidelijkheden bevatten, dan staat niets eraan in de weg dat de autoriteiten van de tweede lidstaat met gebruikmaking van de samenwerkingsinstrumenten in het rechtsstelsel van de Unie<sup>26</sup> de autoriteiten van de eerste lidstaat om de nodige opheldering verzoeken.<sup>27</sup>

49. Omwille van de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid is het echter van wezenlijk belang dat de belangrijkste aspecten aan de hand waarvan kan worden beoordeeld waarom een sepotbesluit is genomen, in die beslissing zelf zijn opgenomen (eventueel aangevuld met de daarin aangehaalde en/of daarbij gevoegde stukken). De verdachte moet immers kunnen nagaan of de betrokken beslissing er op grond van het toepasselijke Unierecht en nationale recht toe kan leiden dat het beginsel *ne bis in idem* van toepassing wordt.<sup>28</sup> De reikwijdte en de betekenis van de beslissing kunnen dus wel worden verduidelijkt – en de motivering daarvan kan worden aangevuld – door achteraf informatie uit te wisselen, maar de beslissing kan inhoudelijk niet fundamenteel worden gewijzigd.

50. In dit stadium zij op een belangrijk punt gewezen. De beoordeling hierboven kan niet aldus worden uitgelegd dat de strafrechtelijke autoriteiten in een tweede procedure in wezen mogen toetsen of beslissingen die in een eerste procedure zijn gegeven, juist zijn. Dat zou indruisen

<sup>21</sup> Zie in die zin arrest Kossowski, punt 52.

<sup>22</sup> Zie voor meer details mijn conclusie in de zaak GR e.a. (C-726/21, EU:C:2023:240, punten 35-53).

<sup>23</sup> Arrest Kossowski, punt 53.

<sup>24</sup> Arrest Mihalache, § 98.

<sup>25</sup> Ibidem, § 97.

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld artikel 57 SUO en kaderbesluit 2009/948 (zie voetnoot 19 hierboven).

<sup>27</sup> Zie naar analogie arrest van 16 november 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, punt 48).

<sup>28</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, punt 119).

tegen het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat de hoeksteen vormt van de Unierechtelijke regels inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en daarmee zou het beginsel ne bis in idem een groot deel van zijn nuttige werking verliezen.<sup>29</sup>

51. De autoriteiten die in een tweede procedure optreden, mogen alleen de (materiële en/of procedurele) redenen toetsen waarom de eerste openbaar aanklager heeft beslist om de zaak te seponeren. Daartoe moeten die autoriteiten kunnen nagaan of de openbaar aanklager zijn beslissing heeft gegeven na een uitvoerige hoeveelheid bewijsmateriaal te hebben onderzocht en zonder te hebben nagelaten – omdat het onmogelijk, te moeilijk of eenvoudigweg onnodig werd geacht – om aanvullende bewijzen te verzamelen die voor de beoordeling van bijzonder belang konden zijn.

52. Voor het overige moeten de vaststellingen in het sepotbesluit van de eerste openbaar aanklager (bijvoorbeeld de bewijskracht van de beoordeelde bewijzen) worden aanvaard zoals zij zijn meegedeeld. Autoriteiten die in een tweede procedure optreden, mogen bewijzen die reeds door de eerste openbaar aanklager zijn onderzocht, niet opnieuw beoordelen.<sup>30</sup> Wederzijds vertrouwen in de werking van de strafrechtsstelsels van de lidstaten vereist dat de nationale strafrechtelijke autoriteiten de bevindingen van autoriteiten uit andere lidstaten eerbiedigen, ongeacht het vonnis dat is geweest.<sup>31</sup>

53. In dit verband is een nadere verduidelijking wellicht zinvol. Het vereiste volgens hetwelk moet worden nagegaan of een sepotbesluit is genomen na een op uitgebreid onderzoek gebaseerde inhoudelijke beoordeling van de zaak, heeft uiteraard betrekking op gevallen waarin de procedure „zonder meer” wordt beëindigd. Het gaat dus om beslissingen waarmee er een einde komt aan de procedure en de onderzochte persoon vrijuit gaat.

54. In het recht van alle lidstaten bestaan er immers ook mechanismen van geschillenbeslechting die ertoe kunnen leiden dat de strafprocedure wordt beëindigd, maar in ruil waarvoor de verdachte een lage(re) bestuursrechtelijke sanctie of een andere strafmaatregel aanvaardt. Het spreekt voor zich dat dergelijke beslissingen tot beëindiging van de procedure voor de toepassing van het beginsel ne bis in idem normaliter als gelijkwaardig aan een veroordeling moeten worden beschouwd. Daarbij is niet van belang of formeel is vastgesteld dat de verdachte aansprakelijk is. Aangezien de rechtspraak op dit punt betrekkelijk duidelijk is, hoeft hierop mijns inziens niet nader te worden ingegaan.<sup>32</sup>

### ***B. Reden en doelstelling van het beginsel ne bis in idem***<sup>33</sup>

55. Mijns inziens sluit de hierboven gegeven uitlegging van het beginsel ne bis in idem het best aan op de reden en de doelstelling ervan. In dat verband breng ik in herinnering dat dit beginsel een zeer oude juridische constructie is, waarvan sporen zijn teruggevonden in onder meer de Codex Hammurabi, de geschriften van Demosthenes, de Pandecten van Justinianus en tal van

<sup>29</sup> Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, punten 75 en 76).

<sup>30</sup> Zie in die zin arrest van 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punt 30).

<sup>31</sup> Zie onder meer arrest van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punten 92 en 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, punten 52 en 63).

<sup>32</sup> Zie met name arrest van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaken Gözütok en Brügge (EU:C:2002:516, punten 83, 88, 89, 97 en 106), en de concurring opinion van rechter Bošnjak, gedeeld door rechter Serghides, bij het arrest Mihalache.

<sup>33</sup> In dit onderdeel (B) van deze conclusie zijn de punten 108-118 van mijn conclusie in de zaak Parchetul grotendeels overgenomen.

middeleeuwse canonieke wetten.<sup>34</sup> In de (huidige) Unie werd het beginsel – ook al was er in die zin nog niets vastgelegd – reeds halverwege de jaren zestig uiteengezet, en beschouwd als verbonden met de idee van billijkheid.<sup>35</sup>

56. Hoewel de precieze betekenis en reikwijdte van het beginsel ne bis in idem door de eeuwen heen enigszins aan veranderingen onderhevig zijn geweest, is het relatief consistent beschouwd als stoelende op twee pijlers: billijkheid en rechtszekerheid.<sup>36</sup>

57. Ten eerste wordt het in het algemeen als oneerlijk en willekeurig beschouwd dat de staat „met al zijn middelen en macht herhaalde pogingen [onderneemt] om een persoon voor een vermeend strafbaar feit te veroordelen, waardoor de betrokkene wordt belemmerd in zijn doen en laten, kosten en beproevingen moet dragen en in voortdurende angst en onzekerheid moet leven”.<sup>37</sup> Het beginsel ne bis in idem beoogt dus in de eerste plaats een situatie te voorkomen waarin een persoon meer dan eens wordt „blootgesteld aan het gevaar van strafoplegging”.<sup>38</sup>

58. Ten tweede is het beginsel ne bis in idem tevens onlosmakelijk verbonden met het gezag van gewijsde (res judicata): de idee dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, ter verzekering van zowel de stabiliteit van het recht en de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling niet meer in geding mogen worden gebracht.<sup>39</sup>

59. In de rechtsorde van de Unie heeft de bescherming van het beginsel ne bis in idem een derde reden: het waarborgen van het vrije verkeer van personen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het Hof heeft onder verwijzing naar artikel 54 SUO benadrukt dat een persoon die reeds bij onherroepelijk vonnis is berecht, zich vrij moet kunnen bewegen zonder te hoeven vrezen voor een nieuwe strafvervolgning ter zake van dezelfde feiten in een andere lidstaat.<sup>40</sup>

60. Deze doelstellingen verzetten zich dan ook tegen een buitensporig restrictieve uitlegging van het beginsel ne bis in idem. Tegelijkertijd zou een al te ruime toepassing van het beginsel echter indruisen tegen andere openbare belangen die bescherming verdienen.

61. Ik doel meer bepaald op het algemene maatschappelijke belang om delinquenten effectief te vervolgen<sup>41</sup> en op het specifieke belang van slachtoffers van strafbare feiten om niet alleen schadeloosstelling van de plegers ervan te verkrijgen, maar ook om te zien dat „recht wordt gedaan”.<sup>42</sup> Het begrip „ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” zelf impliceert immers dat vrijheid niet ten koste mag gaan van veiligheid en recht(vaardigheid). Deze laatste term moet

<sup>34</sup> Coffey, G., „A History of the Common Law Double Jeopardy Principle: From Classical Antiquity to Modern Era”, *Athens Journal of Law*, deel 8, nr. 3, juli 2022, blz. 253-278.

<sup>35</sup> Zie arrest van 5 mei 1966, Gutmann/Commissie (18/65 en 35/65, EU:C:1966:24), en, met verdere verwijzingen naar vroege rechtspraak, standpuntbepaling van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:739, punt 43).

<sup>36</sup> Zie Coffey, G., aangehaald in voetnoot 34 hierboven. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaken Gözütok en Brügge (C-187/01 en C-385/01, EU:C:2002:516, punt 49).

<sup>37</sup> Zoals gesteld door de Supreme Court van de Verenigde Staten in *Green v. United States*, 355 U.S. 184 (1957), blz. 187. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, punt 36).

<sup>38</sup> Zie in dat verband de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak M (C-398/12, EU:C:2014:65, punt 48).

<sup>39</sup> Zie met betrekking tot het begrip „res judicata” onder meer arrest van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punt 38). Zie over de verhouding tussen beide begrippen arrest van 22 maart 2022, Nordzucker e.a. (C-151/20, EU:C:2022:203, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>40</sup> Zie arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>41</sup> Zie in die zin arrest van 29 april 2021, X (Europees aanhoudingsbevel – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punt 97), en arrest AB e.a., punt 58.

<sup>42</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, punt 80) en de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punt 113).

uiteraard worden opgevat als rechtvaardigheid voor iedereen: voor vermeende plegers van een strafbaar feit en ook voor vermeende slachtoffers ervan. Krachtens artikel 3, lid 2, VEU moet het vrije verkeer van personen binnen deze ruimte daarom worden gewaarborgd in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot onder meer voorkoming en bestrijding van criminaliteit.<sup>43</sup>

62. In dit verband mag niet worden voorbijgegaan aan het feit dat een oppervlakkige benadering van de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* zou kunnen leiden tot bepaalde vormen van misbruik en manipulatie door delinquenten die – zoals de Hongaarse regering terecht heeft opgemerkt – hun toevlucht zouden kunnen nemen tot *forum shopping* om vrijuit te gaan voor hun daden. Wanneer strafbare feiten door verschillende openbaar aanklagers tegelijk worden onderzocht, bestaat er namelijk een concreet gevaar dat het openbaar ministerie dat het minst geschikt (of het meest onderbezet of overbelast) is, er de facto aan in de weg staat dat er een serieus onderzoek naar die feiten wordt verricht doordat een sepotbesluit van dat openbaar ministerie handelingen van elk ander openbaar ministerie overbodig kan maken.

63. Daarnaast is er nog een Uniebelang dat serieuze aandacht verdient: wederzijds vertrouwen. Volgens vaste rechtspraak kan wederzijds vertrouwen slechts standhouden en worden versterkt indien de autoriteiten van een lidstaat zich ervan kunnen vergewissen dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een vermeende dader in een andere lidstaat naar behoren is beoordeeld.<sup>44</sup> Zonder die beoordeling is er eenvoudigweg geen basis voor wederzijds vertrouwen. Hoe kan een nationale rechterlijke instantie zich beroepen op of zich onderwerpen aan een beoordeling van iemands aansprakelijkheid door een andere rechterlijke instantie indien die beoordeling in feite niet grondig was?

64. Het is dus van cruciaal belang dat bij de uitlegging van artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO een billijk evenwicht tussen deze belangen wordt verzekerd. Meer in het bijzonder moet de doeltreffende bescherming van de rechten van het individu in overeenstemming worden gebracht met het legitieme belang van de lidstaten om te voorkomen dat plegers van strafbare feiten vrijuit gaan.<sup>45</sup> Dat is de kerngedachte die ik in deze conclusie (en in mijn vorige conclusies) als leidraad heb gevolgd en op grond waarvan ik, na bestudering en analyse van de rechtspraak, het Hof een in mijn ogen „evenwichtige” benadering voor de uitlegging van het beginsel *ne bis in idem* in overweging heb trachten te geven.

65. Ik zie met name niet in hoe een persoon wiens aansprakelijkheid voor een vermeend strafbaar feit tijdens een eerste procedure alleen in de onderzoeksfase en op basis van een ontoereikende en fragmentarische hoeveelheid bewijsmateriaal is onderzocht, op goede gronden zou kunnen stellen dat een latere procedure waarin zijn betrokkenheid wordt onderzocht op basis van een robuuste en uitvoerige hoeveelheid bewijsmateriaal, hem zou blootstellen aan het gevaar van dubbele strafoplegging en/of in strijd zou zijn met het gezag van gewijsde.

<sup>43</sup> Zie dienaangaande arrest van 10 maart 2005, *Miraglia* (C-469/03, EU:C:2005:156, punt 34).

<sup>44</sup> Zie arrest van 12 mei 2021, *Bundesrepublik Deutschland* (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>45</sup> Zie ook de conclusies van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Bundesrepublik Deutschland* (Red notice van Interpol) (C-505/19, EU:C:2020:939, punt 93) en in de zaak *bpost* (C-117/20, EU:C:2021:680, punt 121).

### C. Onderhavige zaak

66. Zoals ik in de punten 23 en 24 hierboven heb benadrukt, staat het in beginsel aan de verwijzende rechter om te beoordelen of in de bij hem aanhangige zaak is voldaan aan de hierboven besproken voorwaarden. Om die rechter daarbij echter zo behulpzaam mogelijk te zijn, zal ik enkele korte overwegingen uiteenzetten over de vraag of het beginsel ne bis in idem in het hoofdgeding mogelijk van toepassing is.

67. In concreto is de cruciale kwestie in de derde prejudiciële vraag of uit de als verricht aangemerkte onderzoekshandelingen (informatieverzameling door samenwerking met autoriteiten in andere lidstaten, onderzoek van een bankrekening en het verhoor van twee medeverdachten) en uit de onderzoekshandelingen waarover werd vermeld dat zij niet zijn verricht (verhoor van de betrokkene), blijkt dat de openbaar aanklager in Oostenrijk daadwerkelijk een voldoende uitgebreid onderzoek heeft uitgevoerd.

68. Ik betwijfel sterk of het Hof die vraag met „ja of nee” kan beantwoorden. Een eenvoudige opsomming van wel of niet genomen onderzoeksmaatregelen zegt ons weinig (of niets) over de volledigheid en grondigheid van het onderzoek door de betreffende openbaar aanklager. Het Hof is er in het bijzonder niet mee bekend i) hoe complex de feiten in kwestie zijn, ii) wat uit het verzamelde bewijs kan worden afgeleid, en iii) welk aanvullend bewijsmateriaal eventueel had kunnen worden verzameld.

69. Zoals hierboven in punt 48 is aangegeven, dient per geval afzonderlijk op basis van alle relevante omstandigheden te worden beoordeeld of er sprake is geweest van een uitgebreid onderzoek. Er bestaat geen checklist van mogelijke onderzoeksmaatregelen die simpelweg kan worden afgevinkt en op basis waarvan de autoriteiten kunnen vaststellen of een bepaald onderzoek al dan niet toereikend is geweest. In de lidstaten gelden niet alleen verschillende wettelijke bepalingen in dat verband, zoals hierboven uiteengezet, maar ook en vooral is elke zaak anders.

70. Sommige zaken vereisen heel veel onderzoekshandelingen en andere dan weer veel minder. In sommige zaken is het bewijsmateriaal mogelijk niet afdoende ook al zijn er diverse bewijsstukken, terwijl in andere zaken enkele bewijsstukken kunnen volstaan om voldoende duidelijkheid te krijgen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte.

71. Voorts wordt niet alleen op basis van het *aantal* onderzoeksmaatregelen bepaald of een uitgebreid onderzoek is verricht, maar ook – zoals de Hongaarse regering heeft benadrukt – op basis van de *zorgvuldigheid* waarmee de resultaten van dat onderzoek zijn beoordeeld.

72. Derhalve zou ik het Hof willen verzoeken de definitieve beoordeling van die punten aan de verwijzende rechter over te laten. Hierbij wil ik nog slechts twee slotopmerkingen maken.

73. In de eerste plaats is het zeer wel mogelijk dat de veelheid en de aard van de onderzoekshandelingen door de Oostenrijkse openbaar aanklager als een aanwijzing kunnen worden opgevat dat die aanklager – zoals de Oostenrijkse regering aanvoert – daadwerkelijk een uitgebreid onderzoek heeft verricht. Daarentegen ben ik het zeker niet eens met die regering dat alleen in zeer buitengewone of bijzondere omstandigheden een onderzoek als onvoldoende moet worden beschouwd en dus niet tot de toepasselijkheid van het beginsel ne bis in idem kan leiden. Volgens mij kan er in dat kader geen sprake zijn van vermoedens. Uit openbare gegevens blijkt dat

bij een aanzienlijk aantal strafrechtelijke onderzoeken in de lidstaten dat is afgesloten omdat feiten niet of niet toereikend zijn bewezen, ook praktische, economische of beleidsmatige redenen een rol spelen.

74. Voorts heb ik begrepen dat de Oostenrijkse openbaar aanklager heeft besloten om het onderzoek niet voort te zetten en om af te zien van vervolging omdat, onder andere, de strafbare feiten die verdachte 5 zou hebben gepleegd en waarnaar onderzoek werd gedaan, in Oostenrijk waren verjaard. Zoals ik hierboven in punt 32 van deze conclusie heb toegelicht, wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene doorgaans niet beoordeeld bij beslissingen tot beëindiging van een procedure vanwege verjaring en deze beslissingen kunnen als zodanig niet leiden tot de toepasselijkheid van het beginsel ne bis in idem. Met dat element moet de verwijzende rechter mijns inziens rekening houden.

75. In de tweede plaats ben ik het met de Zwitserse regering eens dat het enkele feit dat de verdachte niet kon worden gehoord, op zich niet erop wijst dat het onderzoek onvoldoende uitgebreid was. Volgens mij is er geen enkele rechtvaardiging voor de opvatting dat het verhoor van de verdachte een *conditio sine qua non* is om een onderzoek als voldoende uitvoerig en grondig aan te merken.

76. Tenzij de Hongaarse autoriteiten het op grond van specifieke beschikbare gegevens als voldoende aannemelijk konden beschouwen dat een dergelijk verhoor gegevens zou opleveren die van groot belang waren voor de beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte – ik bedoel daarmee gegevens die, indien daarmee rekening wordt gehouden, de balans in het voordeel van vervolging van die verdachte kunnen doen uitslaan – kan het feit dat een dergelijk verhoor niet mogelijk was, op zichzelf dus niet als voldoende grond worden beschouwd om het onderzoek als ontoereikend aan te merken. In dat verband moet ik benadrukken dat aangezien de strafprocedure in kwestie zich in de onderzoeksfase bevindt, een hypothetisch scenario niet getoetst kan worden aan het criterium of een bepaald verloop daarvan zeker of bijna zeker is, maar dat het criterium voor deze toetsing een afweging van waarschijnlijkheden moet zijn.

77. Voor een openbaar aanklager is het echter zeker niet uitgesloten om conclusies te trekken uit het feit dat een verdachte zich eventueel vrijwillig heeft onttrokken aan zijn mogelijke verhoor doordat hij zich bijvoorbeeld onbereikbaar houdt voor de politieautoriteiten.

78. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat het begrip „uitgebreid onderzoek”, in de zin van de rechtspraak van het Hof over het beginsel ne bis in idem, moet worden opgevat als een onderzoek waarbij de openbaar aanklager een sepotbesluit heeft genomen nadat een voldoende omvangrijke hoeveelheid bewijsmateriaal grondig is geanalyseerd. Voor de vaststelling of dat het geval was, moeten de autoriteiten in de tweede lidstaat in het bijzonder nagaan i) of het sepotbesluit in belangrijke mate was ingegeven door praktische, economische of beleidsmatige redenen, en ii) of de openbaar aanklager in de eerste lidstaat heeft nagelaten – omdat het onmogelijk, te moeilijk of eenvoudigweg onnodig werd geacht – om aanvullende bewijzen te verzamelen die voor de beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte van bijzonder belang konden zijn.

## V. Conclusie

79. Concluderend geef ik het Hof in overweging de derde prejudiciële vraag van de Fővárosi Törvényszék te beantwoorden als volgt:

„Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 54 van de 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

moeten aldus worden uitgelegd dat

een besluit van een openbaar aanklager om een procedure ten aanzien van een verdachte te beëindigen, berust op een „uitgebreid onderzoek” waardoor de verdachte derhalve recht heeft op de bescherming van het beginsel ne bis in idem, wanneer de openbaar aanklager dat besluit heeft genomen nadat een voldoende omvangrijke hoeveelheid bewijsmateriaal grondig is geanalyseerd. Voor de vaststelling of dat het geval was, moeten de autoriteiten in de tweede lidstaat in het bijzonder nagaan i) of het sepotbesluit in belangrijke mate was ingegeven door praktische, economische of beleidsmatige redenen, en ii) of de openbaar aanklager in de eerste lidstaat heeft nagelaten – omdat het onmogelijk, te moeilijk of eenvoudigweg onnodig werd geacht – om aanvullende bewijzen te verzamelen die voor de beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte van bijzonder belang konden zijn.”