



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 25. januarja 2024*

„Predhodno odločanje – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 50 – Načelo *ne bis in idem* – Kazenski pregon, uveden *in rem* – Sklep o ustavitvi postopka, ki ga je izdal državni tožilec – Dopustnost poznejšega kazenskega pregona, uvedenega *in personam* za ista dejanja – Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko šteje, da je bila zoper neko osebo izrečena pravnomočna kazenska sodba – Zahteva po temeljiti preiskavi – Neizvedba zaslišanja morebitne priče – Neizvedba zaslišanja zadevne osebe kot „osumljenca““

V zadevi C-58/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi, Romunija) z odločbo z dne 13. januarja 2022, ki je na Sodišče prispela 28. januarja 2022, v kazenskem postopku zoper

NR,

ob udeležbi

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (poročevalec), A. Kumin, sodniki, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. marca 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za romunsko vlado E. Gane, A. Rotăreanu in A. Wellman, agentke,
- za Evropsko komisijo I. Rogalski in M. Wasmeier, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. junija 2023

* Jezik postopka: romunščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) v povezavi z Odločbo Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (2006/928/ES) (UL 2006, L 354, str. 56).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka zoper osebo NR zaradi pasivne korupcije.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 4 Protokola št. 7 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu, naslovljen „Pravica, da nisi dvakrat sojen ali kaznovan za isto kaznivo dejanje“, določa:

„1. Pravosodni organi iste države ne smejo nikogar ne kazensko preganjati ne kaznovati za kaznivo dejanje, za katero je bil na podlagi zakona in v skladu s kazenskim postopkom te države s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen.

2. Določbe prejšnjega odstavka ne preprečujejo obnove kazenskega postopka na podlagi zakona in skladno s kazenskim postopkom prizadete države, če obstajajo dokazi o novih ali na novo odkritih dejstvih ali pa če je v prejšnjih postopkih prišlo do bistvene napake, ki bi lahko vplivala na izid sojenja.

[...].“

Pravo Unije

Odločba 2006/928

- 4 Odločba 2006/928 je bila sprejeta v okviru pristopa Romunije k Evropski uniji 1. januarja 2007.
- 5 Člen 1, prvi odstavek, te odločbe določa:
„Romunija vsako leto do 31. marca, prvič pa do 31. marca 2007, Komisiji predloži poročilo o svojem napredku pri izpolnjevanju posameznih meril iz Priloge.“

6 V Prilogi k tej odločbi je navedeno:

„Merila iz člena 1, ki jih mora izpolniti Romunija:

1. zagotoviti bolj transparenten in učinkovit pravosodni postopek predvsem tako, da se okrepi usposobljenost in odgovornost vrhovnega sodniškega sveta; poročati in spremljati vpliv novega zakonika o civilnem postopku in novega kazenskega zakonika;
2. ustanoviti, kakor je predvideno, službo za integriteto, ki bo odgovorna za preverjanje premoženjskega stanja in potencialnih navzkrižij interesov, in za izdajanje zavezujočih sklepov na podlagi katerih se lahko sprejmejo odvračilne sankcije;
3. utrjevati že dosežen napredek, nadaljevati z vodenjem strokovnih, nestranskih preiskav suma korupcije na visoki ravni;
4. sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečevanje in boj proti korupciji, zlasti v lokalni upravi.“

Okvirni sklep 2003/568/PNZ

7 Člen 2 Okvirnega sklepa Sveta 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 o boju proti korupciji v zasebnem sektorju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 182), naslovljen „Aktivna in pasivna korupcija v zasebnem sektorju“, v odstavku 1(b) določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da predstavljajo vsa naslednja naklepna dejanja kazniva dejanja, kadar so storjena v okviru poslovne dejavnosti:

[...]

(b) dejanja, s katerimi bi oseba, ki v kakršni koli vlogi upravlja ali dela za podjetje v zasebnem sektorju, neposredno ali posredno zase ali za kogar koli drugega zahtevala ali sprejela katerokoli nedovoljeno korist ali sprejela obljubo za tako korist, zato da bi izvedla določeno dejanje ali da tega dejanja ne bi izvedla, in bi s tem kršila svoje dolžnosti.“

8 Člen 4 tega okvirnega sklepa, naslovljen „Kazni in druge sankcije“, določa:

„1. Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe, da se zagotovi, da se dejanja iz členov 2 in 3 kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi.

2. Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe, da se zagotovi, da se dejanja iz člena 2 kaznujejo s kaznimi za najdaljše obdobje enega do treh let zapor.

3. Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe v skladu s svojimi ustavnimi pravili in načeli, da se zagotovi, da se fizični osebi ki je bila glede določene poslovne dejavnosti obsojena za dejanja iz člena 2, kadar je to potrebno, vendar vsaj kadar ima ta oseba vodilno vlogo v podjetju znotraj te dejavnosti, začasno onemogoči opravljanje te oziroma sorodne poslovne dejavnosti na podobnem položaju ali vlogi, če dana dejstva dajejo utemeljene razloge za sum zlorabe položaja ali funkcije z aktivno ali pasivno korupcijo.“

Nacionalno pravo

Kazenski zakonik

- 9 Člen 207 Cod penal (kazenski zakonik), naslovljen „Izsiljevanje“, v odstavku 1 določa:
- „Kdor drugo osebo z namenom pridobitve neupravičene koristi [...] zase ali za drugega prisili da nekaj da, stori, opusti ali trpi se kaznuje z zaporom od enega do petih let.“
- 10 Člen 289 tega zakonika, naslovljen „Pasivna korupcija“, določa:
- „1. Uradna oseba, ki zahteva ali prejme, neposredno ali posredno, zase ali za drugega, denar ali druge koristi, do katerih ni upravičena, ali ki sprejme obljubo take koristi v povezavi z izvršitvijo, neizvršitvijo, pospešitvijo ali zavlačevanjem izvršitve dejanja, ki spada v okvir njenih pooblastil, ali pri izvršitvi akta, storjenega s kršitvijo teh pooblastil, se kaznuje z zaporom od treh do desetih let in s prepovedjo opravljanja javne funkcije ali opravljanja poklica ali dejavnosti, pri izvrševanju katerih je ta uradna oseba storila to dejanje.
- [...].“
- 11 Člen 308 tega zakonika, naslovljen „Korupcija in dajanje uslug drugim osebam“, določa:
- „1. Členi od 289 do 292, 295, od 297 do 300 in 304, ki se nanašajo na uradne osebe, se po analogiji uporabljajo tudi za dejanja, storjena s strani ali v zvezi z osebami, ki stalno ali začasno, odplačno ali neodplačno opravljajo kakršne koli naloge za fizične osebe iz člena 175(2) ali pravne osebe.
- [...].“

Zakonik o kazenskem postopku

- 12 Člen 6 Cod de procedură penală (zakonik o kazenskem postopku), naslovljen „*Ne bis in idem*“, določa:
- „Nihče ne sme biti preganjan ali obsojen za kaznivo dejanje, če mu je bila za isto dejanje že izrečena pravnomočna sodba, čeprav pod drugo pravno kvalifikacijo.“
- 13 Člen 335 tega zakonika, naslovljen „Dejanja v primeru ponovnega začetka kazenskega pregona“, določa:
- „1. Če državni tožilec, hierarhično nadrejen tistemu, ki je sprejel sklep o ustavitvi postopka, naknadno ugotovi, da ni bilo podlage za ta sklep, razveljavi sklep o ustavitvi postopka in odredi, da se kazenski pregon nadaljuje. Ustrezno se uporabi člen 317.
2. Če se ugotovijo nova dejstva ali okoliščine, iz katerih je razvidno, da podlaga za sklep o ustavitvi postopka ni več podana, državni tožilec prekliče ta sklep in odredi, da se kazenski pregon nadaljuje.
- [...]

4. Ponovni začetek kazenskega pregona potrdi sodnik zunajobravnavnega senata v roku največ treh dni, sicer se odredba odpravi. Sodnik zunajobravnavnega senata z obrazloženim sklepom na nejavni seji odloči o zakonitosti in utemeljenosti odredbe o ponovnem začetku kazenskega pregona, potem ko je osumljeno ali obdolženo osebo povabil na zaslišanje in ob udeležbi državnega tožilca. Odsotnost pravilno vabljenih oseb ne preprečuje obravnave zahteve za potrditev.

4¹. Pri obravnavi zahteve za potrditev sodnik zunajobravnavnega senata zakonitost in utemeljenost odredbe o ponovnem začetku kazenskega pregona preveri na podlagi listin in dokazov iz kazenskega preiskovalnega spisa ter novih dokumentov, ki so bili predloženi. Zoper sklep sodnika zunajobravnavnega senata ni pravnega sredstva.

[...].“

Zakon št. 78/2000

- 14 Člen 6 Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (zakon št. 78/2000 o preprečevanju, odkrivanju in sankcioniranju korupcije) z dne 8. maja 2000 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 219 z dne 18. maja 2000) določa:

„Kazniva dejanja pasivne korupcije (iz člena 289 kazenskega zakonika), aktivne korupcije (iz člena 290 kazenskega zakonika), trgovanja z vplivom (iz člena 291 kazenskega zakonika) in aktivnega trgovanja z vplivom (iz člena 292 kazenskega zakonika) se kaznujejo v skladu z zakonskimi določbami, ki se nanašajo na ta dejanja. Ustrezno se uporabi člen 308 kazenskega zakonika.“

Postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 15 GL, HS, JK, MT in PB (v nadaljevanju: ovaditelji v postopku v glavni stvari) so zaposleni v zadrugi BX. S sklepom generalne skupščine družbenikov te zadruge je bila 12. februarja 2014 predsednica te zadruge NR razrešena s položaja.
- 16 NR je vložila tožbo za odpravo tega sklepa, v okviru katere jo je zastopal odvetnik, ki se mu je zavezala, da mu bo plačala 4400 EUR kot „nagrado za rezultat“. Ker je bilo tej tožbi ugodeno, je NR ponovno zasedla položaj predsednice te zadruge.
- 17 30. aprila 2015 je v okviru zadruge BX potekal sestanek, ki so se ga udeležili NR, ovaditelji iz postopka v glavni stvari in drugi člani upravnega odbora te družbe, in sicer AX, BD, CH, FX in LM. Razprave, ki so potekale na tem sestanku, je zvočno posnel eden od teh ovaditeljev.
- 18 Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi, Romunija), ki je predložitveno sodišče, navaja, da je NR na tem sestanku od ovaditeljev v postopku v glavni stvari, ker so povzročili sprejetje odločitve o njeni razrešitvi s položaja predsednice te zadruge, zahtevala, naj plačajo nagrado iz točke 15 te sodbe, sicer bodo njihove pogodbe o zaposlitvi odpovedane, in „v zameno za ponovno vzpostavitev ozračja dobrega razumevanja in sodelovanja na delovnem mestu“. Ker njeni zahtevi ni bilo ugodeno, je NR sprejela in podpisala sklepe o odpovedi teh pogodb.
- 19 GL, HS, JK, MT in PB so nato zoper osebo NR vložili dve kazenski ovadbi, prvo 8. junija 2015 pri Inspectoratul de Poliție al Județului Olt (policijski inšpektorat okrožja Olt, Romunija) in drugo 26. junija 2015 pri Direcția Națională Anticorupție – Serviciul Teritorial Craiova (nacionalni

protikorupcijski direktorat – območni urad v Craiovi, Romunija) zaradi kaznivih dejanj izsiljevanja, zlorabe položaja in pasivne korupcije na podlagi členov 207, 297 oziroma 289 kazenskega zakonika v povezavi s členom 308 tega zakonika.

- 20 Ovadba, ki je bila vložena pri policijskem inšpektoratu okrožja Olt, je bila 5. februarja 2016 pri Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (državno tožilstvo pri okrožnem sodišču v Oltu, Romunija) vpisana pod opravilno številko 47/P/2016.
- 21 Ovadba, ki je bila vložena pri nacionalnem protikorupcijskem direktoratu – območni urad v Craiovi, pa je bila dodeljena Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (državno tožilstvo pri prvostopenjskem sodišču v Slatini, Romunija), ker naj bi ta ovadba vsebovala indice o kaznivem dejanju izsiljevanja, ki spada v stvarno pristojnost tega državnega tožilstva. Ta ovadba je bila 11. februarja 2016 v vpisnik tega državnega tožilstva zavedena pod opravilno številko 673/P/2016.

Postopek v zadevi 673/P/2016

- 22 Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (državno tožilstvo pri prvostopenjskem sodišču v Slatini) je s sklepom z dne 14. marca 2016 na podlagi člena 207 kazenskega zakonika zaradi izsiljevanja uvedlo kazenski pregon *in rem*.
- 23 Po zaslišanju NR in ovaditeljev iz postopka v glavni stvari je preiskovalni policijski organ pripravil poročilo, v katerem je predlagal, naj se postopek v zadevi 673/P/2016 ustavi. Ta organ je navedel, da NR nagrade iz točke 16 te sodbe ni zahtevala v svojo korist, ampak v korist svojega odvetnika, zato je treba šteti, da ni storila kaznivega dejanja izsiljevanja iz člena 207 kazenskega zakonika.
- 24 Državni tožilec, ki je bil pristojen za zadevo 673/P/2016, je s sklepom z dne 27. septembra 2016 na podlagi poročila, navedenega v prejšnji točki, sprejel sklep o ustavitvi postopka v tej zadevi (v nadaljevanju: sklep o ustavitvi postopka).
- 25 Ovaditelji v postopku v glavni stvari tega sklepa niso izpodbijali.
- 26 Glavni tožilec Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (državno tožilstvo pri prvostopenjskem sodišču v Slatini) je s sklepom z dne 21. oktobra 2016 odpravil sklep o ustavitvi postopka in odredil ponovno uvedbo kazenskega pregona zoper osebo NR zaradi kaznivega dejanja izsiljevanja. Ker je bilo isto dejansko stanje predmet kazenske preiskave v zadevi 47/P/2016 in ker je bila ta preiskava v sklepnih fazah, je ta državni tožilec menil, da je treba zaradi učinkovitega izvajanja sodne oblasti zadevo 673/P/2016 prenesti na Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (državno tožilstvo pri okrožnem sodišču v Oltu), da bi se združila z zadevo 47/P/2016.
- 27 Zunajobravnavni senat Judecătoria Slatina (prvostopenjsko sodišče v Slatini, Romunija), ki mu je bil predložena zahteva za ponovno uvedbo kazenskega pregona, je s sklepom z dne 21. novembra 2016 to zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da utemeljitev, ki jo je navedel omenjeni glavni tožilec, ne izpolnjuje meril za ponovni začetek kazenskega pregona, ki so določena v členu 335 zakonika o kazenskem postopku. Predložitveno sodišče navaja, da je sklep o ustavitvi postopka tako postal pravnomočen.

Postopek v zadevi 47/P/2016

- 28 Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (državno tožilstvo pri okrožnem sodišču v Oltu) je s sklepom z dne 9. februarja 2016 začelo kazenski pregon osebe NR in zadevo z obtožnim aktom z dne 31. januarja 2017 predložilo Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu, Romunija) zaradi obravnave kaznivega dejanja pasivne korupcije iz člena 289 kazenskega zakonika v povezavi s členom 308(1) tega zakonika in členom 6 zakona št. 78/2000.
- 29 Zunajobravnavni senat Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu, Romunija) je s sklepom z dne 10. aprila 2017 ugotovil zakonitost predložitve obtožnega akta temu sodišču in je odredil začetek sojenja NR. V zvezi s trditvami NR, da je bilo načelo *ne bis in idem* kršeno, ker so bila ista dejanja obravnavana že v okviru kazenskega pregona v zadevi 673/P/2016 in ker je odločba v tej zadevi postala pravnomočna, pa je ta zunajobravnavni senat menil, v bistvu, da uporaba načela *ne bis in idem* ne spada v okvir pristojnosti zunajobravnavnih senatov in da je zato očitke, ki se nanašajo na kršitev tega načela, mogoče preučiti šele v okviru vsebinske preučitve zadeve.
- 30 Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu) je s kazensko sodbo z dne 19. novembra 2018 zavrnilo trditve NR v zvezi s kršitvijo načela *ne bis in idem*, saj naj zadevnega sklepa o ustavitvi postopka ne bi bilo mogoče šteti za pravnomočno odločbo, ki bi sprožila uporabo tega načela, ker pred sprejetjem tega sklepa ni bila opravljena poglobljena vsebinska preučitev zadeve.
- 31 Poleg tega je Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu) menilo, da je bil v zadevi 673/P/2016 kazenski pregon uveden *in rem*, zato kazenska odgovornost NR zaradi pomanjkanja dokazov, da je oseba storila očitano kaznivo dejanje izsiljevanja, ni bila preizkušena. Zato naj začetek kazenskega pregona *in personam* zoper NR v zadevi 47/P/2016 ne bi pomenil ponovnega kazenskega pregona, tako da naj se načelo *ne bis in idem* ne bi uporabilo.
- 32 Glede na ta dejstva in ker je Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu) menilo, da iz dokazov, predloženih v zadnjenavedeni zadevi, nedvoumno izhaja, da je NR od ovaditeljev iz postopka v glavni stvari zahtevala, naj plačajo nagrado iz točke 16 te sodbe, jo je to sodišče pogojno obsodilo na zaporno kazen enega leta in štirih mesecev, poleg tega pa ji je za enako obdobje naložilo prepoved opravljanja javne funkcije in poklica ali dejavnosti, pri katerih izvrševanju je storila očitana dejanja.
- 33 Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi) je s kazensko sodbo št. 1207/2020 z dne 20. oktobra 2020 ugodilo pritožbi, ki jo je NR vložila zoper sodbo iz točke 30 te sodbe. To sodišče je menilo, da je bilo načelo *ne bis in idem* kršeno, saj se je odločitev o začetku kazenskega pregona v zadevi 47/P/2016 nanašala na isto osebo in ista dejstva kot v zadevi 673/P/2016. Poleg tega naj bi imele ovadbe, ki so bile podlaga za ti dve zadevi, enako vsebino, pa tudi zbrani dokazi naj bi bili podobni, pri čemer je bila zadeva 673/P/2016 dokončno zaključena, saj je sklep o ustavitvi postopka postal pravnomočen, ker je zunajobravnavni senat Judecătoria Slatina (prvostopenjsko sodišče v Slatini) zavrnil zahtevo za ponovno uvedbo kazenskega pregona. Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi) je zato razveljavilo zgoraj navedeno sodbo in odredilo ustavitev kazenskega pregona v zadevi 47/P/2016.
- 34 Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (tožilstvo pri višjem sodišču v Craiovi) je zoper to sodbo št. 1207/2020 vložilo kasacijsko pritožbo pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija).

- 35 Zadnjenavedeno sodišče je s kazensko sodbo z dne 21. septembra 2021 pritožbi ugodilo, razveljavilo navedeno sodbo in zadevo vrnilo Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi) v ponovno razsojanje z obrazložitvijo, da je to sodišče v bistvu napačno ugotovilo, da se načelo *ne bis in idem* uporablja, in posledično napačno ustavilo kazenski pregon v zadevi 47/P/2016. Înalta Curte de Casație i Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) je, potem ko je ugotovilo, da je bila s sklepom o ustavitvi postopka zadeva, ki se je vodila na podlagi ovadbe, ki so jo ovaditelji v postopku v glavni stvari vložili proti NR zaradi kaznivega dejanja izsiljevanja, ustavljena, menilo, da pred tem sklepom ni bila opravljena nobena vsebinska presoja zadeve 673/P/2016 in da ta sklep ni bil ustrezno obrazložen, zato ni mogoče šteti, da ta sklep preprečuje nadaljnji pregon.
- 36 V okviru te ponovne obravnave zadeve predložitveno sprašuje, kako je treba razlagati načelo *ne bis in idem* v smislu člena 50 Listine v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari. Pojasnjuje, da se tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393), v obravnavanem primeru člen 50 Listine uporablja, ker je namen nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari uresničitev meril, določenih v Prilogi k Odločbi 2006/928, natančneje, prvega od teh meril.
- 37 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba načelo *ne bis in idem*, kot je določeno v členu 50 [Listine], v povezavi z obveznostmi Romunije, da spoštuje merila, določena v [Prilogi k Odločbi 2006/928], razlagati tako, da sklep o ustavitvi postopka, ki ga izda državno tožilstvo po pridobitvi bistvenih dokazov v zadevi, izključuje drugi kazenski pregon zoper isto osebo za isto dejanje, ki je drugače pravno opredeljeno, ker je sklep [pravnomočen], razen v primerih, ko se ugotovi neobstoj okoliščin, na katerih temelji ustavitev postopka, ali če se pojavijo nova dejstva ali okoliščine, iz katerih izhajajo, da ni več izpolnjena okoliščina, na podlagi katere je bil ustavljen postopek?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 38 Romunska vlada meni, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe zavreči kot nedopusten, saj se člen 50 Listine v obravnavanem primeru ne uporablja, ker ne gre za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine. Po mnenju te vlade se je namreč predložitveno sodišče pri utemeljitvi uporabe Listine napačno oprlo na merila iz Priloge k Odločbi 2006/928 ter na točke 158, 159 in 172 sodbe z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393), čeprav naj bi bila ta merila določena zaradi pomanjkljivosti, ki jih je Komisija „ugotovila“ pred pristopom Romunije k Uniji, zlasti na področjih pravosodja in boja proti korupciji. V teh okoliščinah naj bi bilo treba ob upoštevanju, med drugim sodne prakse, ki izhajajo iz sodbe z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 53 in navedena sodna praksa), ugotoviti, da vidik, povezan z varstvom načela *ne bis in idem*, ne spada na področje uporabe Listine, tako da položaja iz postopka v glavni stvari ni mogoče presojati glede na določbe Listine, posebej ne glede na člen 50 te listine.

- 39 V zvezi s trditvami romunske vlade iz prejšnje točke te sodbe, ki se dejansko nanašajo na pristojnost Sodišča za odločanje, je treba opozoriti, da iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267, prvi odstavek, PDEU izhaja, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih, ki se nanašajo na razlago prava Unije ali veljavnosti aktov institucij Unije.
- 40 V zvezi s tem je treba opozoriti tudi, da je področje uporabe Listine, kar zadeva delovanje držav članic, opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine za države članice uporabljajo samo, kadar te izvajajo pravo Unije, pri čemer ta določba potrjuje ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, v drugih položajih pa ne. Kadar pa pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa same po sebi ne morejo utemeljiti te pristojnosti (sodba z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 41 V obravnavanem primeru je iz navedb v predlogu za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da predložitveno sodišče ponovno odloča o pritožbi, ki je bila vložena zoper sodbo Tribunalul Olt (okrožno sodišče v Oltu) z dne 19. novembra 2018, omenjeno v točki 30 te sodbe, s katero je bila NR na podlagi člena 289 kazenskega zakonika v povezavi s členom 308(1) tega zakonika in členom 6 zakona št. 78/2000 obsojena zaradi pasivne korupcije. Kot pa je romunska vlada potrdila na obravnavi, se s temi nacionalnimi določbami zagotavlja prenos Okvirnega sklepa 2003/568, natančneje členov 2 in 4 tega sklepa, v romunski pravni red.
- 42 V teh okoliščinah je treba – ne da bi bilo treba odločiti o morebitni upoštevnosti meril iz Priloge k Odločbi 2006/928 – ugotoviti, da je pogoj izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine v obravnavanem primeru izpolnjen. Iz tega sledi, da se Listina uporablja za spor o glavni stvari.
- 43 Zato je Sodišče pristojno za odgovor na zastavljeno vprašanje.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 44 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu s svojo ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 45 Glede na razloge, ki so razvidni iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, je treba za to, da bi se predložitvenemu sodišču zagotovil koristen odgovor, šteti, da to sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, razlagati tako, da je mogoče šteti, da je bila neka oseba na podlagi sklepa o ustavitvi postopka pravnomočno oproščena v smislu tega člena 50, če je državno tožilstvo ta sklep izdalo, ne da bi preučilo pravni položaj te osebe z vidika njene kazenske odgovornosti za ravnanja, s katerimi se izvrši preganjano kaznivo dejanje.

- 46 Člen 50 Listine določa, da „[n]ihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen“. Načelo *ne bis in idem* torej prepoveduje kumulacijo postopkov pregona in sankcij kazenske narave v smislu tega člena za ista dejanja in proti isti osebi (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 47 Tako sta za uporabo tega načela potrebna dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“), in drugič, da se prejšnja odločba in poznejši postopek pregona ali poznejše odločbe nanašajo na ista dejanja (pogoj „idem“) (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 28).

Pogoj „bis“

- 48 Kar zadeva pogoj „bis“, je za to, da se lahko šteje, da je bila zoper nekoga v zvezi z dejanji, ki se mu očitajo, sprejeta „pravnomočna sodba“ v smislu člena 50 Listine, na prvem mestu pomembno, da je bil kazenski pregon v skladu z nacionalnim pravom pravnomočno zaključen. Odločba, s katero na nacionalni ravni kazenski pregon ni pravnomočno zaključen, namreč načeloma ne more pomeniti postopkovne ovire za to, da bi se kazenski pregon zoper to osebo za ista dejanja eventualno začel ali nadaljeval (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 29. junija 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, točki 34 in 35 ter navedena sodna praksa).
- 49 Poleg tega je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da okoliščina, da je neko odločbo sprejelo državno tožilstvo, ni odločilna za presojo, ali je na podlagi te odločbe dokončno ugasnila možnost začeti kazenski pregon. Člen 50 Listine se namreč uporabi tudi v primeru odločb, ki jih izda organ, pristojen za sodelovanje na področju kazenskega pravosodja v zadevnem nacionalnem pravnem redu, kot je državno tožilstvo, s katerimi je bil kazenski pregon pravnomočno končan, čeprav so te odločbe izdane brez sodelovanja sodišča in nimajo oblike sodbe (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 29. junija 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, točki 38 in 39 ter navedena sodna praksa).
- 50 V obravnavanem primeru je iz točk 25 in 27 te sodbe razvidno, prvič, da ovaditelji v postopku v glavni stvari niso uporabili pravnih sredstev, ki so v romunskem pravu na voljo za izpodbijanje sklepa o ustavitvi postopka, in drugič, da je bila s sklepom zunajobravnavnega senata Judecătoria Slatina (prvostopenjsko sodišče v Slatini) z dne 21. novembra 2016 zahteva za ponovno uvedbo kazenskega pregona zoper NR zaradi kaznivega dejanja izsiljevanja, ki ga je odredil glavni tožilec Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (državno tožilstvo pri prvostopenjskem sodišču v Slatini), zavrnjena.
- 51 Zato je videti, da je bil kazenski pregon pravnomočno zaključen in da je sklep o ustavitvi postopka postal pravnomočen, kar pa mora preveriti še predložitveno sodišče.
- 52 Na drugem mestu, predložitveno sodišče se bo moralo za to, da bi ugotovilo, ali je mogoče šteti, da je bila NR z zadevnim sklepom o ustavitvi postopka pravnomočno oproščena, prepričati, da je bil ta sklep sprejet na podlagi vsebinske presoje, in ne zgolj iz postopkovnih razlogov. Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 100 sklepnih predlogov, je mogoče stališče, da je v tem sklepu pogoj vsebinske presoje zadeve 673/P/2016 izpolnjen, zavzeti samo, če ta sklep vsebuje presojo materialnih elementov zatrjevanega kaznivega dejanja, kot je med drugim analiza kazenske odgovornosti NR, kot možne storilke tega kaznivega dejanja.

- 53 V zvezi s tem je treba spomniti, da se je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za to, da se lahko šteje, da je bila zoper nekoga v zvezi z dejanji, ki se mu očitajo, sprejeta „pravnomočna sodba“ v smislu člena 50 Listine, prepričati, da je bila ta odločba izdana po vsebinski presoji zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2023, *Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, EU:C:2023:670, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 54 To razlago na eni strani potrjuje besedilo tega člena 50, saj pojma „obsodba“ in „oprostitev“, ki ju vsebuje ta določba, pomenita, da je morala biti preizkušena kazenska odgovornost zadevne osebe in da je morala biti v zvezi s tem sprejeta odločitev (sodba z dne 16. decembra 2021, *AB in drugi* (*Razveljavitev amnestije*), C-203/20, EU:C:2021:1016, točka 57).
- 55 Na drugi strani je navedena razlaga v skladu z legitimnim ciljem, da se prepreči nekaznovanost oseb, ki so storile kaznivo dejanje, kar je cilj, ki spada v okvir območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, določeno v členu 3(2) PEU (sodba z dne 16. decembra 2021, *AB in drugi* (*Preklic amnestije*), C-203/20, EU:C:2021:1016, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 56 V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice lahko ugotovitev, da je bila opravljena vsebinska presoja zadeve, zlasti o krivdi ali nedolžnosti zadevne osebe, izhaja iz napredka postopka v tej zadevi. Tako lahko dejavniki, kot so to, da je bila uvedena kazenska preiskava in da je bila vložena obtožnica, da je bila zaslišana žrtev, da je pristojni organ zbral in preučil dokaze in da je bila na njihovi podlagi izdana obrazložena odločba, privedejo do ugotovitve, da je bila opravljena vsebinska presoja zadeve (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 8. julija 2019, *Mihalache proti Romuniji*, CE:ECHR: 2019:0708JUD005401210, točka 98).
- 57 Da bi se lahko štelo, da je tako vsebinsko preučitev zadeve opravil organ, ki je pristojen za odločanje, mora ta organ preučiti ali preizkusiti dokaze iz spisa in presoditi o udeležbi zadevne osebe pri enem ali vseh dogodkih, ki so pripeljali do predložitve zadeve preiskovalnim organom, da bi ugotovil, ali je „kazenska“ odgovornost te osebe podana (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 8. julija 2019, *Mihalache proti Romuniji*, CE:ECHR: 2019:0708JUD005401210, točka 97 in navedena sodna praksa).
- 58 Iz te sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da če je pristojni organ zaradi ravnanja, ki ga je treba pripisati zadevni osebi, izrekel sankcijo, je mogoče razumno šteti, da je pristojni organ pred tem opravil presojo okoliščin zadeve in nezakovitosti ravnanja zadevne osebe (glej v tem smislu sodbo z dne 23. marca 2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 59 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za odločbo sodnih organov države članice, s katero je bil obtoženec pravnomočno oproščen zaradi pomanjkanja dokazov, šteti, da temelji na vsebinski presoji zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 28. septembra 2006, *Van Straaten*, C-150/05, EU:C:2006:614, točki 60 in 61).
- 60 Sodišče je prav tako razsodilo, da je treba za sklep, da se zadeva zaradi pomanjkanja dokazov ne predloži sodišču, ki je bil izdan po preiskavi, v kateri so bili zbrani in preučeni različni dokazi, šteti, da je bil predmet vsebinske presoje zadeve, če vsebuje pravnomočno odločitev glede nezadostnosti teh dokazov in izključuje vsakršno možnost, da bi se zadeva ponovno obravnavala na podlagi istih dokazov (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2014, *M*, C-398/12, EU:C:2014:1057, točki 17 in 30 ter navedena sodna praksa).

- 61 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 64 sklepnih predlogov, pojasnilo, da če je razlog za sprejetje odločbe neobstoj ali pomanjkanje dokazov, je za ugotovitev, da ta odločba temelji na vsebinski presoji zadeve, potrebno tudi, da je bila pred sprejetjem te odločbe opravljena temeljita preiskava.
- 62 Brez take temeljite preiskave, v okviru katere se zberejo in preučijo različni dokazi, ki jih je mogoče pridobiti, namreč ni mogoče šteti, da je bila pred sprejetjem odločbe o končanju kazenskega pregona opravljena vsebinska presoja zadeve. Sodišče je med drugim štelo, da sta neizvedba zaslišanja žrtve in morebitnih prič indic za to, da taka preiskava ni bila opravljena (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, točke 48, 53 in 54).
- 63 V obravnavanem primeru je iz navedb v predlogu za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se je državni tožilec pri sprejetju sklepa o ustavitvi postopka oprl na poročilo, priloženo temu sklepu, ki ga je izdelal policijski organ, ki je zaslišal osebo NR in ovaditelje v postopku v glavni stvari, ter da je pridobil, med drugim, zgoščenko, ki je vsebovala zvočni posnetek seje generalne skupščine zadruga BX z dne 30. aprila 2015. Ti elementi kažejo na to, da so bili med preiskavo zbrani in preučeni različni dokazi, na podlagi katerih je bila opravljena vsebinska presoja. Neizvedba zaslišanja oseb AX, BD, CH, FX in LM, ki so prav tako sodelovale na tej seji, pa bi lahko bila indic za to, da ni prišlo do preučitve pravnega položaja NR z vidika njene kazenske odgovornosti za ravnanja, s katerimi se izvrši preganjano kaznivo dejanje.
- 64 V teh okoliščinah se mora predložitveno sodišče prepričati, da je bila pred zadevnim sklepom o ustavitvi postopka opravljena vsebinska presoja zadeve 673/P/2016 in da ni bil sprejet zgolj na podlagi postopkovnih razlogov.

Pogoj „idem“

- 65 Glede pogoja „idem“ iz člena 50 Listine izhaja, da je s tem členom prepovedan večkratni kazenski pregon ali kazensko sankcioniranje iste osebe za isto kaznivo dejanje (sodba z dne 23. marca 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Izjema od načela *ne bis in idem*), C-365/21, EU:C:2023:236, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 66 Pogoj za „pravnomočno sodbo“ v smislu člena 50 Listine je, da je bil pred tem zoper zadevno osebo uveden pregon. V zvezi s tem je Sodišče že pojasnilo, da se načelo *ne bis in idem* uporablja le za osebe, ki jim je bila v državi članici izrečena pravnomočna sodba (glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, AY (Nalog za prijetje – priča), C-268/17, EU:C:2018:602, točki 43 in 44 ter navedena sodna praksa).
- 67 Poleg tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča merilo, upoštevno za presojo obstoja istega kaznivega dejanja v smislu člena 50 Listine, merilo istovetnosti materialnih dejstev, ki se razume kot obstoj sklopa konkretnih okoliščin, ki so neločljivo medsebojno povezane in ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe. Tako je s tem členom prepovedano, da se za ista dejanja naloži več sankcij kazenske narave ob koncu različnih postopkov, ki za to potekajo (sodba z dne 12. oktobra 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, točka 72 in navedena sodna praksa).

- 68 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da pravna opredelitev dejanj in pravno zavarovanega interesa v nacionalnem pravu ni upoštevana za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega v členu 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge (sodba z dne 12. oktobra 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, točka 73 in navedena sodna praksa).
- 69 V obravnavanem primeru je iz pojasnil predložitvenega sodišča razvidno, da je bil v zadevi 47/P/2016 kazenski pregon zoper NR uveden *in personam* zaradi kaznivega dejanja pasivne korupcije, v zadevi 673/P/2016 pa je bil kazenski pregon uveden *in rem* zaradi kaznivega dejanja izsiljevanja.
- 70 Najprej je treba pojasniti, da glede na sodno prakso, navedeno v točki 68 te sodbe, in če se ugotovi, da so bila dejstva, ki so podlaga za obe zadevi, enaka, okoliščina, da se je kazenski pregon, uveden v teh zadevah, vodil za različna kazniva dejanja, ni upoštevana za presojo, ali gre za isto „kaznivo dejanje“ v smislu člena 50 Listine.
- 71 Nasprotno pa okoliščine, da je bil kazenski pregon v zadevi 673/P/2016, v kateri je bil sprejet sklep o ustavitvi postopka, uveden *in rem*, ni mogoče šteti za neupoštevno za to presojo, ker iz pojasnil, ki jih je romunska vlada podala na obravnavi, izhaja, da oseba NR v okviru zadeve 673/P/2016 ni formalno pridobila statusa osumljenca in da je bila zaslišana le kot priča.
- 72 Zdi se torej, da ta vlada meri na pogoj subjektivne identitete, v zvezi s katero iz navedb v predlogu za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da ga nista obravnavala niti predložitveno sodišče niti Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) v kazenski sodbi z dne 21. septembra 2021.
- 73 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 94 in 95 sklepnih predlogov in kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točkah 54, 56 in 57 te sodbe, je mogoče šteti, da je bila zoper osebo sprejeta „pravnomočna sodba“ le, če je iz sprejete odločbe jasno razvidno, da je bil med preiskavo, ki je potekala pred to odločbo – ne glede na to, ali je bila ta preiskava na podlagi nacionalnega prava uvedena *in rem* ali *in personam* – pravni položaj te osebe z vidika njene kazenske odgovornosti za ravnanja, s katerimi se izvrši preganjano kaznivo dejanje, preverjen, in je bila – če gre za sklep o ustavitvi postopka, ki ga je izdalo državno tožilstvo – ta odgovornost zavrnjena.
- 74 Če to ni tako, kar mora preveriti predložitveno sodišče, zadevni sklep o ustavitvi postopka ne more pomeniti ovire za ponovni kazenski pregon NR za ista dejanja.
- 75 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, razlagati tako, da ni mogoče šteti, da je bila neka oseba na podlagi sklepa o ustavitvi postopka pravnomočno oproščena v smislu tega člena 50, če je državno tožilstvo ta sklep izdalo, ne da bi preučilo pravni položaj te osebe z vidika njene kazenske odgovornosti za ravnanja, s katerimi se izvrši preganjano kaznivo dejanje.

Stroški

- 76 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,

je treba razlagati tako, da

ni mogoče šteti, da je bila neka oseba na podlagi sklepa o ustavitvi postopka pravnomočno oproščena v smislu tega člena 50, če je državno tožilstvo ta sklep izdalo, ne da bi preučilo pravni položaj te osebe z vidika njene kazenske odgovornosti za ravnanja, s katerimi se izvrši preganjano kaznivo dejanje.

Podpisi