



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 23 mars 2023\*

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Konvention om tillämpning av Schengenavtalet – Artikel 54 – Principen *ne bis in idem* – Artikel 55.1 b – Undantag från principen *ne bis in idem* – Brott mot medlemsstatens säkerhet eller andra väsentliga intressen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen *ne bis in idem* – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen *ne bis in idem* – Huruvida en nationell förklaring som föreskriver ett undantag från principen *ne bis in idem* är förenlig med dessa bestämmelser – Kriminell organisation – Förmögenhetsbrott”

I mål C-365/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberlandesgericht Bamberg (Regionala överdomstolen i Bamberg, Tyskland) genom beslut av den 4 juni 2021, som inkom till domstolen den 11 juni 2021, i brottmålet mot

**MR**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Generalstaatsanwaltschaft Bamberg**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna L.S. Rossi, D. Gratsias, M. Ilešič och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren S. Beer,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 juli 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– MR, genom S. Buhmann och F. Ufer, Rechtsanwälte,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Generalstaatsanwaltschaft Bamberg, av N. Goldbeck, i egenskap av ombud,
  - Tysklands regering, genom J. Möller, F. Halabi, M. Hellmann och U. Kühne, samtliga i egenskap av ombud,
  - Frankrikes regering, av A. Daniel och A.-L. Desjonquères, båda i egenskap av ombud,
  - Österrikes regering, genom M. Augustin, A. Posch, J. Schmoll och K. Steininger, samtliga i egenskap av ombud,
  - Europeiska kommissionen, genom S. Grünheid och M. Wasmeier, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 20 oktober 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser *dels* giltigheten av artikel 55.1 b i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (nedan kallad tillämpningskonventionen), mot bakgrund av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, *dels* tolkningen av artiklarna 54 och 55 i tillämpningskonventionen och artiklarna 50 och 52 i stadgan.
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot MR i Tyskland avseende bildande av en kriminell organisation samt bedrägeri i samband med penningplaceringar.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### *Tillämpningskonventionen*

- 3 Tillämpningskonventionen ingicks för att säkerställa tillämpningen av avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknat i Schengen den 14 juni 1985 (EGT L 239, 2000, s. 13).
- 4 Artiklarna 54–56 i tillämpningskonventionen återfinns i dess kapitel 3, med rubriken ”Principen ’non bis in idem’ (icke två gånger för samma sak)”, i avdelning III, med rubriken ”Polis och säkerhet”. Artikel 54 i tillämpningskonventionen har följande lydelse:

”En person beträffande vilken fråga om ansvar prövats genom lagakraftägande dom hos en avtalsslutande part, får inte åtalas för samma gärning av en annan part, under förutsättning att, vid fällande dom, straffet avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagarna hos den part hos vilken avkunnandet ägt rum.”

5 Artikel 55 i tillämpningskonventionen har följande lydelse:

”1. I samband med ratificering, antagande eller godkännande av denna konvention kan en avtalsslutande part förklara sig icke bunden av artikel 54 i ett eller flera av följande fall:

...

b) Om gärning som avses i en utländsk dom omfattat brott mot statens säkerhet eller andra för denna avtalsslutande part lika väsentliga intressen.

...

2. En avtalsslutande part som avgivit en förklaring angående de undantag som anges i punkt 1 skall ange vilka brott som undantaget avser.

...”

6 I artikel 56 i tillämpningskonventionen föreskrivs följande:

”Om en avtalsslutande part väcker nytt åtal mot någon som dömts för samma gärning av en annan avtalsslutande part, skall vad han undergått av frihetsberövande på den senare partens territorium avräknas vid påföljdens bestämmande. I den utsträckning nationell lagstiftning så tillåter skall hänsyn även tas till andra påföljder han undergått förutom frihetsberövande.”

*Rambeslut 2008/841/RIF*

7 Skäl 1 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 2008, s. 42) har följande lydelse:

”Syftet med Haagprogrammet är att förbättra unionens och medlemsstaternas gemensamma kapacitet att bland annat bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet. Detta mål ska uppnås framför allt genom tillnärmning av lagstiftningen. Farorna med, och mångfaldigandet av, de kriminella organisationerna kräver att det ges ett verkningsfullt svar på medborgarnas förväntningar och medlemsstaternas egna krav genom närmare samarbete mellan Europeiska unionens medlemsstater. I punkt 14 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Bryssel den 4 och 5 november 2004 påpekas i detta sammanhang att Europas medborgare förväntar sig att Europeiska unionen, samtidigt som den säkerställer respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, på ett effektivare sätt gemensamt tar itu med gränsöverskridande problem som organiserad brottslighet.”

8 Artikel 2 i rambeslutet, med rubriken ”Brott som rör deltagande i en kriminell organisation”, har följande lydelse:

”Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att den ena eller båda av följande typer av beteende som rör en kriminell organisation betraktas som brottsliga gärningar.

- a) Beteendet hos en person, som med avsikt och med kunskap om antingen den kriminella organisationens syfte och allmänna verksamhet eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga, aktivt deltar i organisationens brottsliga verksamhet, vari inbegrips tillhandahållande av information eller materiellt stöd, rekrytering av nya medlemmar och alla former av finansiering av verksamheten, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av organisationens brottsliga verksamhet.
- b) Det beteende hos en person som utgörs av en överenskommelse med en eller flera personer om en verksamhet, som om den genomförs innebär att brott som avses i artikel 1 begås, även om personen i fråga inte deltar i det egentliga genomförandet av verksamheten.”
- 9 I artikel 3 i rambeslutet, med rubriken ”Sanktioner”, föreskrivs följande:
- ”1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att
- a) det brott som avses i artikel 2 a beläggs med ett maximalt fängelsestraff på minst 2–5 år, eller
- b) att det brott som avses i artikel 2 b beläggs med samma maximala fängelsestraff som det brott som överenskommelsen avser eller med ett maximalt fängelsestraff på minst 2–5 år.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att det faktum att brotten som avses i artikel 2, vilka fastställs av denna medlemsstat, har begåtts inom ramen för en kriminell organisation får betraktas som en försvårande omständighet.”

### *Tysk rätt*

- 10 Vid ratificeringen av tillämpningskonventionen antog Förbundsrepubliken Tyskland en förklaring (BGBl. 1994 II, s. 631), med stöd av artikel 55.1 i konventionen, som bland annat anger att Förbundsrepubliken Tyskland inte är bunden av artikel 54 i tillämpningskonventionen när, i enlighet med artikel 55.1 b i konventionen, de gärningar som avses i den utländska domen utgör det brott som stadgas i 129 § Strafgesetzbuch (strafflagen).
- 11 129 § strafflagen, med rubriken ”Bildande av kriminella organisationer”, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskriver följande:
- ”1) Den som bildar eller deltar som medlem i en organisation, vars syfte eller verksamhet består i att begå brott som beläggs med ett maximalt fängelsestraff på minst 2 år döms till böter eller fängelse i högst 5 år. Den som stödjer en sådan organisation eller rekryterar medlemmar eller anhängare till den döms till böter eller fängelse i högst 3 år.
- 2) En organisation är en strukturerad sammanslutning av fler än två personer som har inrättats för att bestå under en längre tidsperiod, dock inte nödvändigtvis med formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur, och som har till syfte att verka för ett övergripande gemensamt intresse.

...

5) Vid särskilt allvarliga brott enligt punkt 1 första meningen ska straffet fastställas till fängelse i mellan 6 månader och 5 år. Brottet ska normalt anses särskilt allvarligt om gärningsmannen är en av organisationens ledare eller huvudansvariga. ...”

12 129b § strafflagen har rubriken ”Kriminella organisationer och terroristorganisationer i utlandet; Beslag”. I punkt 1 i den paragrafen anges följande:

”129 § och 129a § ska även tillämpas på organisationer som är etablerade utomlands. Om brottet avser en organisation som är belägen utanför Europeiska unionens medlemsstater, gäller detta endast om brottet begås inom ramen för en verksamhet som bedrivs inom det geografiska tillämpningsområdet för denna lag eller om gärningsmannen eller offret är tysk eller befinner sig i Tyskland. I de fall som avses i andra meningen beivras brottet endast med tillstånd från Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [(Förbundsjustitieministeriet, Tyskland)]. Tillstånd kan beviljas i det enskilda fallet eller allmänt även för att beivra framtida överträdelse av en viss organisation. Ministeriet ska för att ta ställning till tillståndet undersöka om organisationens mål riktar sig emot de grundläggande värderingarna av en allmän ordning som respekterar människans värdighet eller en fredlig samexistens mellan folken och om de, mot bakgrund av samtliga omständigheter, framstår som klandervärda.”

### **Målet vid den nationella domstolen samt giltighetsfrågan och tolkningsfrågan**

- 13 Den israeliska medborgaren MR, som senast var bosatt i Österrike, dömdes den 1 september 2020 av Landesgericht Wien (Regiondomstolen i Wien, Österrike) till fängelse i fyra år för grovt bedrägeri som begåtts yrkesmässigt, samt penningtvätt.
- 14 MR avtjänade en del av straffet och blev därefter villkorligt frigiven från den 29 januari 2021. Genom beslut samma dag häktades MR emellertid i Österrike för att en europeisk arresteringsorder som utfärdats mot honom den 11 december 2020 av Amtsgericht Bamberg (Distriktsdomstolen i Bamberg, Tyskland) för bildande av en kriminell organisation samt bedrägeri i samband med penningplaceringar skulle kunna verkställas. Efter att häktningstiden avslutades den 18 maj 2021 togs han i administrativt förvar inför ett avlägsnande till Israel, där han befann sig vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande.
- 15 I den europeiska arresteringsordern klandras MR för att, tillsammans med andra tilltalade, ha upprättat ett bedrägligt investeringssystem inom ramen för vilket investerare i olika europeiska länder, bland annat i Tyskland och Österrike, via internet erbjöds förmånliga placeringar. I själva verket förskingrades de belopp som betalades in till förmån för bland annat MR, som agerade som en av ledarna för den kriminella organisationen i fråga.
- 16 Genom beslut av den 8 mars 2021 ogillade Landgericht Bamberg (Regiondomstolen i Bamberg, Tyskland) MR:s talan mot den europeiska arresteringsordern och mot den nationella arresteringsorder som låg till grund för den. Som motivering anfördes att den fällande domen mot MR från Landesgericht Wien (Regiondomstolen i Wien) avsåg bedrägeri till skada för personer bosatta i Österrike, medan MR nu stod åtalad vid Landgericht Bamberg (Regiondomstolen i Bamberg) för bedrägeri mot skadelidande bosatta i Tyskland. De faktiska omständigheterna i de två processerna skilde sig således åt, och principen *ne bis in idem*, som stadgas i artikel 54 i tillämpningskonventionen, var därför inte tillämplig.

- 17 Landgericht Bamberg (Regiondomstolen i Bamberg) hänvisade i andra hand till artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen och preciserade att MR hade åtalats för ett brott enligt 129 § strafflagen, som omfattades av den förklaring som Förbundsrepubliken Tyskland hade avgett vid ratificeringen av tillämpningskonventionen.
- 18 MR begärde omprövning av detta beslut vid Oberlandesgericht Bamberg (Regionala överdomstolen i Bamberg, Tyskland), den hänskjutande domstolen.
- 19 Med hänsyn till villkoren för tillämpning av artikel 54 i tillämpningskonventionen hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida de gärningar för vilka MR dömts i Österrike är desamma som de gärningar som han åtalats för i Tyskland.
- 20 Den hänskjutande domstolen bedömer emellertid att artikel 54 i tillämpningskonventionen inte nödvändigtvis är relevant för att avgöra det mål som är anhängigt vid den. MR står nämligen åtalad för att ha bildat en kriminell organisation. Detta brott, som stadgas i 129 § strafflagen, omfattas av den förklaring som Förbundsrepubliken Tyskland har avgett i enlighet med artikel 55.1 i nämnda konvention, för vilket en medlemsstat, med tillämpning av artikel 55.1 b i konventionen, kan förklara sig icke bunden av artikel 54 i konventionen om den gärning som avses i en utländsk dom omfattat brott mot statens säkerhet eller andra för denna part lika väsentliga intressen.
- 21 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att de brott som avses i 129 § strafflagen i princip är brott som riktar sig mot Förbundsrepubliken Tysklands väsentliga intressen. Blotta förekomsten av kriminella organisationer utgör ett potentiellt hot mot samhällsordningen av annan intensitet än den som följer av individuella brottsliga handlingar på grund av det allvarliga hot som den organiserade brottsligheten utgör för samhället. Det saknar således betydelse för bedömningen av om en kriminell organisation äventyrar säkerheten eller andra, lika väsentliga intressen för den berörda medlemsstaten att denna kriminella organisation uteslutande ägnar sig åt förmögenhetsbrott och inte därutöver verkar i politiskt, ideologiskt, religiöst eller filosofiskt syfte och inte heller med otillbörliga medel eftersträvar något inflytande över politik, medier, offentlig förvaltning, rättsväsen eller ekonomi.
- 22 Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att frågan huruvida Förbundsrepubliken Tysklands förklaring är förenlig med artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen endast uppkommer om det först fastställs att den möjlighet som föreskrivs där i sig är förenlig med artikel 50 i stadgan.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht Bamberg (Regionala överdomstolen i Bamberg) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:
  - ”1) Är artikel 55 i [tillämpningskonventionen] förenlig med artikel 50 i [stadgan] och fortfarande giltig i den mån undantag från förbudet mot dubbelbestraffning medges genom att en avtalslutande part i samband med ratificering, antagande eller godkännande av denna konvention kan förklara sig icke bunden av artikel 54 i tillämpningskonventionen om en gärning som avses i en utländsk dom omfattat brott mot statens säkerhet eller andra för denna avtalslutande part lika väsentliga intressen?
  - 2) Om den första frågan besvaras jakande:

Utgör artiklarna 54 och 55 i tillämpningskonventionen och artiklarna 50 och 52 i stadgan hinder mot att de tyska domstolarna tolkar den förklaring som Förbundsrepubliken Tyskland avgett i samband med ratificeringen av tillämpningskonventionen med avseende på 129 § [strafflagen] så, att den även omfattar sådana kriminella organisationer – såsom den nu aktuella – vars verksamhet uteslutande omfattar förmögenhetsbrott och inte därutöver verkar i politiskt, ideologiskt, religiöst eller filosofiskt syfte och inte heller med otillbörliga medel eftersträvar något inflytande över politik, medier, offentlig förvaltning, rättsväsen eller ekonomi?”

### **Förfarandet vid domstolen**

- 24 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler. I andra hand har den ansökt om att målet ska handläggas skyndsamt, i enlighet med artikel 105.1 i rättegångsreglerna.
- 25 Vad för det första gäller ansökan om tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande beslutade femte avdelningen, genom beslut av den 7 juli 2021, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, att avslå ansökan, eftersom villkoren för att målet ska anses brådskande enligt artikel 107 i rättegångsreglerna inte var uppfyllda.
- 26 Vad för det andra gäller ansökan om skyndsamt handläggning beslutade domstolens ordförande den 9 juli 2021, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, att avslå denna ansökan.
- 27 Domstolen erinrar om att artikel 105.1 i rättegångsreglerna föreskriver att domstolens ordförande, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, får besluta att ett mål om begäran om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt.
- 28 Den rättsliga osäkerhet som drabbar en eftersökt person, såsom den som är aktuell i det nationella målet, utgör dock inte en sådan exceptionell omständighet som kan motivera att målet handläggs skyndsamt (beslut av domstolens ordförande av den 23 december 2015, *Vilkas*, C-640/15, ej publicerat, EU:C:2015:862, punkt 10 och där angiven rättspraxis).
- 29 Att en begäran om förhandsavgörande rör verkställighet av en europeisk arresteringsorder kan inte heller i sig räcka för att motivera att ett mål ska handläggas skyndsamt, och den omständigheten att den berörda personen inte för närvarande är frihetsberövad är ett skäl att inte bifalla en ansökan om skyndsamt handläggning (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens ordförande av den 20 september 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-508/18 och C-509/18, ej publicerat, EU:C:2018:766, punkterna 11 och 13 och där angiven rättspraxis).

## Prövning av giltighetsfrågan och tolkningsfrågan

### *Inledande synpunkter*

- 30 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen inte bara önskar klagöranden om det undantag från principen *ne bis in idem* som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, utan att den också frågar sig huruvida det åtal som väckts mot klaganden i det nationella målet omfattas av denna princip.
- 31 Domstolen erinrar om att den principen är en grundläggande unionsrättslig princip som numera slås fast i artikel 50 i stadgan (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 32 Denna princip, som även kommer till uttryck i artikel 54 i tillämpningskonventionen, följer dessutom av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Den sistnämnda artikeln ska således tolkas mot bakgrund av artikel 50 i stadgan, vars väsentliga innehåll den säkerställer (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 33 I artikel 50 i stadgan föreskrivs att "[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen". Två villkor måste således vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas, nämligen dels att det finns ett tidigare lagakraftvunnet avgörande ("bis"-villkoret), dels att det tidigare avgörandet och senare åtgärder eller avgöranden avser samma faktiska omständigheter ("idem"-villkoret) (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 28).
- 34 Vad särskilt gäller "idem"-villkoret framgår det av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att den förbjuder att samma person lagföras eller straffas flera gånger för samma gärning (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 31).
- 35 Mot bakgrund av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat och de överväganden som de berörda parterna har framfört i sina skriftliga yttranden och vid förhandlingen, ska det erinras om att det avgörande kriteriet för om det ska anses vara fråga om samma brott, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, är huruvida de faktiska gärningarna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter, som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen genom lagakraftvunnen dom frikänts eller dömts till ansvar. Enligt denna artikel är det således förbjudet att påföra flera påföljder av straffrättslig karaktär för samma gärning i olika förfaranden som genomförs med detta syfte (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 128 och där angiven rättspraxis).
- 36 Det framgår dessutom av domstolens praxis att frågan hur omständigheterna och det skyddade rättsliga intresset ska kvalificeras enligt nationell rätt inte är relevant för huruvida det är fråga om samma gärning, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 34 och där angiven rättspraxis).



- 37 Det ska i detta hänseende preciseras att "idem"-villkoret förutsätter att de konkreta gärningarna är identiska. Principen *ne bis in idem* är följaktligen inte tillämplig när omständigheterna i fråga inte är identiska utan endast liknar varandra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 129 och där angiven rättspraxis).
- 38 Att de faktiska omständigheterna är identiska ska, som domstolen har preciserat, förstås på det sättet att det finns en samling konkreta omständigheter som följer av händelser som i allt väsentligt är desamma, eftersom de involverar samma gärningsman och är oupplösligt förbundna med varandra i tid och rum (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 130 och där angiven rättspraxis).
- 39 Det ankommer i detta sammanhang på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att pröva de faktiska omständigheterna, och inte på EU-domstolen, att fastställa huruvida de gärningar som ligger till grund för åtgärderna i fråga i det nationella målet är desamma som de gärningar som prövats genom lagakraftvunnen dom meddelad av de österrikiska domstolarna. EU-domstolen kan emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen uppgifter om unionsrättens tolkning som kan användas vid bedömningen av huruvida det rör sig om samma gärningar (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 133 och där angiven rättspraxis).
- 40 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att klaganden i det nationella målet har bildat och deltagit i en kriminell organisation med gränsöverskridande dimension, som opererat med ett sofistikerat tillvägagångssätt och vars handlingar har orsakat ekonomisk skada för tusentals offer, nämligen de skadelidande personerna bosatta i bland annat Tyskland och Österrike.
- 41 Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats till domstolen dömdes klaganden i det nationella målet genom lagakraftvunnen dom i Österrike för "grovt bedrägeri som begåtts yrkesmässigt samt penningtvätt".
- 42 Det ska i detta sammanhang understrykas att unionslagstiftaren fäster särskild vikt vid bekämpandet av organiserad brottslighet, vilket återspeglas i rambeslut 2008/841, som ägnas åt detta. I skäl 1 i rambeslutet anges bland annat att det är nödvändigt att stärka samarbetet mellan unionens medlemsstater för att komma till rätta med den fara som kriminella organisationer och deras mångfaldigande utgör och för att effektivt möta medborgarnas förväntningar och medlemsstaternas behov. Artiklarna 2 och 3 i rambeslutet ålägger därför medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att se till dels att vissa typer av beteenden kopplade till kriminella organisationer betraktas som brottsliga gärningar, dels att bland annat dessa brott ska beläggas med ett maximalt fängelsestraff på minst 2–5 år.
- 43 För att avgöra huruvida den tvist som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen omfattas av principen *ne bis in idem* ankommer det under dessa omständigheter på den domstolen att bedöma, i synnerhet, i vilken mån den fällande dom mot klaganden som Landesgericht Wien (Regionala domstolen i Wien) redan meddelat grundade sig på samma gärningar som de som lagts honom till last enligt den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot honom av Amtsgericht Bamberg (Distriktsdomstolen i Bamberg) eller, såsom bland annat anförts vid förhandlingen i EU-domstolen, enbart på grundval av bedrägerierna mot de skadelidande bosatta i Österrike och inte på grundval av bedrägerierna mot de skadelidande bosatta i Tyskland. I det senare fallet kan det tidigare österrikiska lagakraftvunna avgörandet avseende klaganden inte

anses avse samma gärningar som de i processen mot honom i Tyskland. Det kan på sin höjd anses att det tidigare beslutet avsåg liknande faktiska omständigheter, vilket emellertid inte är tillräckligt för att "idem"-villkoret ska anses uppfyllt, såsom framgår av ovan i punkt 37 nämnda rättspraxis.

- 44 Det är med förbehåll för dessa inledande anmärkningar som den hänskjutande domstolens frågor ska besvaras.

### *Den första frågan*

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen är giltig mot bakgrund av artikel 50 i stadgan, i den mån den tillåter en medlemsstat att förklara att den inte är bunden av bestämmelserna i artikel 54 i tillämpningskonventionen när de gärningar som avses i en utländsk dom utgör ett brott mot denna medlemsstats säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.
- 46 Såsom erinras om i punkterna 31 och 32 ovan slås principen *ne bis in idem* fast i artikel 54 i tillämpningskonventionen, som har införlivats med unionsrätten genom protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, vilket fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget (EUT 1997, C 340, s. 93), liksom i artikel 50 i stadgan.
- 47 Den möjlighet som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen för en medlemsstat att göra undantag från denna princip när de gärningar som avses i den utländska domen utgör ett brott mot denna medlemsstats säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen utgör således en begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan.
- 48 En sådan begränsning kan emellertid vara motiverad med stöd av artikel 52.1 i stadgan (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 49 Enligt artikel 52.1 första meningen i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt den andra meningen i samma punkt får begränsningar av nämnda rättigheter och friheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 50 I förevarande fall ska, för det första, begränsningen av principen *ne bis in idem* anses föreskriven i lag, eftersom den följer av artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen (se, analogt, dom av den 27 maj 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkt 57).
- 51 I den mån kravet på att varje begränsning i utövandet av grundläggande rättigheter ska vara föreskriven i lag innebär att den rättsliga grunden för ingreppet i dessa rättigheter i sig måste definiera räckvidden av begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten, sammanfaller nämnda krav i stor utsträckning med de krav på klarhet och precision som följer av proportionalitetsprincipen, och det är ur det perspektivet det ska prövas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2022, BV, C-570/20, EU:C:2022:348, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

- 52 För det andra framgår det av domstolens praxis att en begränsning av principen *ne bis in idem* är förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan när begränsningen endast består i att göra det möjligt att beivra och på nytt bestraffa samma gärningar för att uppnå ett annat mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 43).
- 53 Enligt ordalydelsen i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen gäller det undantag från denna princip som föreskrivs i denna bestämmelse endast om den gärning som avses i den utländska domen omfattar brott mot statens säkerhet eller andra intressen som är lika väsentliga för den medlemsstat som avser att tillämpa detta undantag.
- 54 Utan att det i förevarande fall är nödvändigt att på ett uttömmande sätt definiera vad som omfattas av begreppet ”statens säkerhet” i den mening som avses i nämnda bestämmelse, ligger begreppet under alla omständigheter, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, nära begreppet ”nationell säkerhet”, som nämns bland annat i artikel 4.2 FEU.
- 55 Vad gäller det sistnämnda begreppet har domstolen redan slagit fast att målet att skydda den nationella säkerheten motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen och inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 135, och dom av den 20 september 2022, Spacenet och Telekom Deutschland, C-793/19 och C-794/19, EU:C:2022:702, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 56 Av detta följer att de brott för vilka det enligt artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen är tillåtet att göra undantag från principen *ne bis in idem* i den mån de skadar medlemsstatens säkerhet, inte bara är särskilt allvarliga, utan även måste påverka medlemsstaten som sådan. Detsamma gäller brott mot de övriga intressen för medlemsstaten vilka avses i denna bestämmelse. Eftersom de ska vara väsentliga för medlemsstaten på samma sätt som statens säkerhet, måste dessa andra intressen nämligen ha en likvärdig betydelse och således i lika hög grad vara oskiljaktiga från medlemsstaten själv.
- 57 Artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen är följaktligen förenlig med det väsentliga innehållet i samma princip, då den föreskriver en möjlighet för en medlemsstat att göra undantag från nämnda princip enbart på grund av brott mot medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen, i den mån den möjliggör för nämnda medlemsstat att bestraffa brott som påverkar medlemsstaten som sådan och därigenom eftersträva mål som med nödvändighet skiljer sig från dem för vilka den tilltalade redan har dömts i en annan medlemsstat.
- 58 För det tredje svarar den begränsning av principen *ne bis in idem* som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen mot ett mål av allmänt samhällsintresse, med hänsyn till vikten av att bekämpa angrepp på den berörda medlemsstatens säkerhet eller andra för denna medlemsstat lika väsentliga intressen.
- 59 Vad för det fjärde gäller proportionalitetsprincipen, kräver denna princip att de begränsningar i fri- och rättigheterna i stadgan bland annat kan göras genom unionsrättsakter inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas eller för att tillgodose behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter. När det finns flera

ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. Ett mål av allmänt samhällsintresse kan dessutom inte eftersträvas utan att det beaktas att detta mål måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden. En balanserad avvägning ska göras mellan, å ena sidan, målet av allmänt samhällsintresse, och, å andra sidan, rättigheterna i fråga, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. Frågan huruvida det är möjligt att motivera en begränsning av principen *ne bis in idem* som garanteras i artikel 50 i stadgan ska således bedömas mot bakgrund av hur allvarligt det ingrepp är som en sådan begränsning innebär, varvid det ska kontrolleras att betydelsen av det mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas med begränsningen står i proportion till hur allvarligt ingreppet är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

- 60 Det ska i detta hänseende påpekas att den möjlighet som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen är ägnad att uppnå det mål av allmänintresse som är att en medlemsstat ska kunna beivra angrepp på statens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.
- 61 Med hänsyn till arten och den särskilda svårighetsgraden av sådana angrepp är detta mål av allmänintresse av större betydelse än bekämpandet av brottslighet i allmänhet, även allvarlig sådan. Under förutsättning att övriga krav i artikel 52.1 i stadgan iakttas, kan det målet således motivera åtgärder som innebär mer långtgående ingrepp i de grundläggande rättigheterna än vad som skulle kunna motiveras för att lagföra och bestraffa brott i allmänhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 136, och dom av den 5 april 2022, Commissioner of An Garda Síochána m.fl., C-140/20, EU:C:2022:258, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 62 Så är bland annat fallet med en åtgärd som innebär en möjlighet för en medlemsstat att förklara att den inte är bunden av principen *ne bis in idem* och därigenom har möjlighet att lagföra och bestraffa gärningar som, trots att de redan har varit föremål för en utländsk dom, utgör ett brott mot dess säkerhet eller andra av dess väsentliga intressen. Det ska i detta avseende även påpekas att artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, på grund av sitt särskilda syfte, endast tillåter materiellt begränsade undantag från denna princip.
- 63 Vad gäller frågan huruvida det undantag från nämnda princip som föreskrivs i denna bestämmelse är absolut nödvändigt, ska det för det första påpekas att artikel 55.2 i tillämpningskonventionen fordrar att en medlemsstat som har avgett en förklaring avseende undantaget i artikel 55.1 b ska ange vilka brott som undantaget avser. Det krävs således att de medlemsstater som önskar göra gällande nämnda undantag antar tydliga och precisa bestämmelser som gör det möjligt för den enskilde att utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för nya rättsliga åtgärder, även om de redan har varit föremål för en utländsk dom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 51).
- 64 Vidare föreskriver artikel 56 i tillämpningskonventionen att om en medlemsstat väcker nytt åtal mot någon som dömts för samma gärning av en annan medlemsstat, ska vad denne undergått av frihetsberövande i den senare medlemsstaten avräknas vid påföljdens bestämmande. I den utsträckning nationell lagstiftning så tillåter ska hänsyn även tas till andra påföljder han eller hon undergått förutom frihetsberövande.

- 65 Möjligheten enligt artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen att göra undantag från principen *ne bis in idem* är således förenad med regler som säkerställer att den påföljd som de berörda personerna därigenom åläggs begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att uppnå det mål som avses i punkt 58 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 54).
- 66 Av detta följer att en sådan möjlighet inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att göra det möjligt för en medlemsstat att bestraffa angrepp mot dess säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.
- 67 Mot bakgrund av vad som anförts har det vid prövningen av den första frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen sett till artikel 50 i stadgan.

### ***Den andra frågan***

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, jämförd med artiklarna 50 och 52.1 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för att domstolarna i en medlemsstat tolkar den förklaring som denna medlemsstat avgett med stöd av artikel 55.1 i tillämpningskonventionen så, att denna medlemsstat inte är bunden av artikel 54 i tillämpningskonventionen vad gäller brottet bildande av en kriminell organisation, när den kriminella organisation som den åtalade personen ingått i uteslutande har begått förmögenhetsbrott.
- 69 I den mån en medlemsstat, genom en förklaring enligt artikel 55.1 i tillämpningskonventionen, avser att utnyttja möjligheten att göra undantag från principen *ne bis in idem*, som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, genom att ange att den, för de brott som avses, inte är bunden av bestämmelserna i artikel 54 i tillämpningskonventionen, kan en sådan förklaring vara förenlig med artiklarna 50 och 52.1 i stadgan, förutsatt att de krav som uppställts för detta ändamål i tillämpningskonventionen är uppfyllda, vilka såsom framgår av svaret på den första frågan garanterar att denna möjlighet är förenlig med artikel 50 i stadgan.
- 70 Det ska således inledningsvis preciseras att oavsett omfattningen av de brott som är i fråga i målet ska de krav som anges i punkt 63 ovan vara uppfyllda. Förbundsrepubliken Tyskland avgav vid tidpunkten för ratificeringen av tillämpningskonventionen en förklaring som offentliggjordes i *Bundesgesetzblatt* (Förbundsrepubliken Tysklands officiella tidning), där medlemsstaten i enlighet med artikel 55.2 i tillämpningskonventionen angav att den inte är bunden av artikel 54 i tillämpningskonventionen bland annat när den utländska domen avser en gärning som utgör ett sådant brott som stadgas i 129 § strafflagen.
- 71 Det framgår således att det har antagits klara och precisa regler som gör det möjligt för enskilda att förutse att gärningar som rör bildandet av en kriminell organisation kan bli föremål för ny lagföring även om de redan har varit föremål för en utländsk dom, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 72 Det ska i detta avseende preciseras att förekomsten av sådana regler inte kan ifrågasättas av det skälet att de, såsom bland annat Republiken Österrike har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, kräver efterforskningar som fordrar viss juridisk sakkunskap.

- 73 Domstolen har nämligen slagit fast att den omständigheten att den berörda personen måste beakta inte bara lydelsen av de relevanta bestämmelserna utan även de nationella domstolarnas tolkning av dessa och att denna person måste anlita kvalificerade rådgivare för att bedöma vilka konsekvenser en viss rättsakt kan få, inte i sig innebär att reglerna om undantag från principen *ne bis in idem* saknar en klar och precis karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2022, BV, C-570/20, EU:C:2022:348, punkterna 39 och 43).
- 74 Mot bakgrund av dessa inledande preciseringar ska det understrykas att rättsliga åtgärder som vidtas med undantag från denna princip, med stöd av en förklaring från en medlemsstat om genomförande av den möjlighet som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, enligt denna bestämmelse endast kan syfta till att bestraffa angrepp mot medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen. Det ankommer följaktligen på de nationella domstolarna att pröva om det är möjligt att tolka den förklaring som den berörda medlemsstaten har avgett med stöd av artikel 55.1 i tillämpningskonventionen så, att de åtgärder som vidtagits med stöd av denna förklaring uppfyller kraven i denna bestämmelse.
- 75 Det ska i detta avseende för det första påpekas att undantaget i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen i första hand omfattar brott såsom spioneri, högförräderi, eller allvarliga angrepp mot myndigheters verksamhet, vilka till sin natur är knutna till den berörda medlemsstatens säkerhet eller andra för den berörda medlemsstaten lika väsentliga intressen.
- 76 Av detta följer emellertid inte för den skull att tillämpningsområdet för detta undantag nödvändigtvis är begränsat till sådana brott. Det kan nämligen inte uteslutas att lagföring på grund av brott vilkas rekvisit inte specifikt omfattar ett angrepp på medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen också kan omfattas av detta undantag när det, med hänsyn till de omständigheter under vilka brottet begicks, på vederbörligt sätt kan fastställas att syftet med lagföringen för gärningarna i fråga är att bestraffa angrepp på medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.
- 77 Vad för det andra gäller den berörda medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen, ska åtal för en överträdelse som avses i en förklaring om genomförande av den möjlighet som föreskrivs i artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, såsom framgår av punkterna 55, 56, 61 och 62 ovan, avse gärningar som särskilt allvarligt påverkar den berörda medlemsstaten som sådan.
- 78 Varje kriminell organisation påverkar inte nödvändigtvis som sådan den berörda medlemsstatens säkerhet eller andra för den berörda medlemsstaten lika väsentliga intressen. Brottet vid bildandet av en kriminell organisation kan således endast leda till lagföring med stöd av det undantag från principen *ne bis in idem* som föreskrivs i artikel 55.1 b för organisationer vilkas handlingar, på grund av omständigheter som kännetecknar dem, kan anses utgöra sådana angrepp.
- 79 Den hänskjutande domstolens frågor handlar mot denna bakgrund om vilken betydelse det ska tillmätas att en kriminell organisation uteslutande ägnar sig åt förmögenhetsbrott och inte därutöver verkar i politiskt, ideologiskt, religiöst eller filosofiskt syfte och inte heller med otillbörliga medel eftersträvar något inflytande över politik, medier, offentlig förvaltning, rättsväsen eller ekonomi.

- 80 I detta avseende ska det först och främst preciseras att de omständigheter som avses i föregående punkt avseende de mål eller det inflytande som eftersträvas inte kan räcka för att en kriminell organisation med nödvändighet ska anses skada den berörda medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen, utan att svårighetsgraden av den skada som dess verksamhet har orsakat medlemsstaten beaktas.
- 81 Vidare kan det inte uteslutas att en kriminell organisation som uteslutande ägnar sig åt förmögenhetsbrott under vissa omständigheter skadar en medlemsstats säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen. För att denna kriminella organisations handlingar ska kunna anses utgöra ett sådant angrepp måste dessa brott, oberoende av organisationens faktiska avsikt och de hot mot allmän ordning som varje brott innebär, påverka medlemsstaten som sådan.
- 82 Med hänsyn till de uppgifter som domstolen förfogar över, framgår det inte, trots omfattningen av angreppet mot de skadelidandes tillgångar, att den kriminella organisationens handlande i det nationella målet har medfört skada för Förbundsrepubliken Tyskland som sådan, vilket innebär att denna kriminella organisations handlande inte förefaller utgöra brott mot statens säkerhet eller andra av dess väsentliga intressen, vilket det dock ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 83 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 55.1 b i tillämpningskonventionen, jämförd med artiklarna 50 och 52.1 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att domstolarna i en medlemsstat tolkar den förklaring som denna medlemsstat avgett med stöd av artikel 55.1 i tillämpningskonventionen så, att denna medlemsstat inte är bunden av bestämmelserna i artikel 54 i tillämpningskonventionen vad gäller brottet bildande av en kriminell organisation, när den kriminella organisation som den åtalade personen ingått i uteslutande har begått förmögenhetsbrott, förutsatt att lagföringen vad gäller organisationens verksamhet avser att beivra angrepp mot den medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.

### **Rättegångskostnader**

- 84 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Det har vid prövningen av den första frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 55.1 b i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995, mot bakgrund av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**
- 2) Artikel 55.1 b i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, jämförd med artiklarna 50 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**

**ska tolkas så,**

**att den inte utgör hinder för att domstolarna i en medlemsstat tolkar den förklaring som denna medlemsstat avgett med stöd av artikel 55.1 i denna konvention så, att denna medlemsstat inte är bunden av bestämmelserna i artikel 54 i samma konvention vad gäller brottet bildande av en kriminell organisation, när den kriminella organisation som den åtalade personen ingått i uteslutande har begått förmögenhetsbrott, förutsatt att lagföringen vad gäller organisationens verksamhet avser att beivra angrepp mot den medlemsstatens säkerhet eller andra för medlemsstaten lika väsentliga intressen.**

Underskrifter