



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 januari 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen *ne bis in idem* – Förundersökning på grund av misstanke om brott inleds utan att det finns någon känd gärningsman (så kallat *in rem*-ärende) – Åklagare fattar beslut om att lägga ned förundersökningen – Fråga huruvida det är tillåtet att angående samma gärning senare inleda en förundersökning på grund av misstanke om brott om det finns en känd gärningsman (så kallat *in personam*-ärende) – Villkor som ska vara uppfyllda för att det ska kunna anses att en persons ansvar har prövats genom en lagakraftvunnen brottmålsdom eller motsvarande – Krav på att en ingående utredning har gjorts – Ett eventuellt vittne har inte hörts – Den berörda personen har inte hörts som ’misstänkt’”

I mål C-58/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien) genom beslut av den 13 januari 2022, som inkom till domstolen den 28 januari 2022, i brottmålet mot

NR

ytterligare deltagare i rättegången:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna T. von Danwitz, P. G. Xuereb (referent), A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2023,

* Rättegångsspråk: rumänska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Rumäniens regering, genom E. Gane, A. Rotăreanu och A. Wellman, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, av I. Rogalski och M. Wasmeier, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juni 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål där NR står åtalad för tagande av muta.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Artikel 4 i protokoll nr 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, har rubriken "Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger", och där anges följande:

"1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet som kan ha påverkat utgången i målet.

..."

Unionsrätt

Beslut 2006/928

- 4 Beslut 2006/928 antogs i samband med Rumäniens anslutning till Europeiska unionen den 1 januari 2007.

5 Artikel 1 första stycket i beslut 2006/928 har följande lydelse:

”Rumänien skall senast den 31 mars varje år, och för första gången den 31 mars 2007, rapportera till [Europeiska] kommissionen om de framsteg som har gjorts med att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan.”

6 I bilagan till beslutet anges följande:

”De riktmärken som enligt artikel 1 skall uppfyllas av Rumänien:

- 1) Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.
- 2) Inrätta en byrå för integritet med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och eventuella intressekonflikter och för att utfärda de obligatoriska beslut på grundval av vilka avskräckande sanktioner kan vidtas.
- 3) Bygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå.
- 4) Vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen.”

Rambeslut 2003/568/RIF

7 Artikel 2 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003, om kampen mot korruption inom den privata sektorn (EUT L 192, 2003, s. 54) har rubriken ”Aktiv och passiv korruption inom den privata sektorn”, och där föreskrivs följande i punkt 1 b:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande gärningar när de begås avsiktligt och utförs i samband med kommersiell verksamhet.

...

- b) Att i någon egenskap i ledande ställning eller som anställd i ett företag inom den privata sektorn direkt eller genom en mellanhand, för egen räkning eller för tredje mans räkning, begära eller ta emot en otillbörlig förmån, oavsett art, eller acceptera ett löfte om en sådan förmån, för att i strid med sina skyldigheter utföra eller underlåta att utföra en handling.”

8 Artikel 4 i rambeslut 2003/568 har rubriken ”Straffrättsliga och andra påföljder”, och där föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de gärningar som avses i artiklarna 2 och 3 skall beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de gärningar som avses i artikel 2 skall beläggas med ett maximalt straff på minst ett till tre års fängelse.

3. Varje medlemsstat skall, i enlighet med sina författningsenliga regler och principer, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en fysisk person som i samband med en viss affärsverksamhet har dömts för de gärningar som avses i artikel 2, vid behov, och åtminstone i de fall där han eller hon hade en ledande ställning i ett företag inom den berörda verksamheten, temporärt kan förbjudas att bedriva denna särskilda eller en jämförbar affärsverksamhet i en liknande ställning eller egenskap, om det som har fastställts ger anledning att tro att det finns en uppenbar risk för missbruk av ställning eller tjänsteställning genom aktiv eller passiv korruption.”

Rumänsk rätt

Strafflagen

- 9 Artikel 207 i Cod penal (strafflagen) har rubriken ”Utpressning”, och där föreskrivs följande i punkt 1:

”Den som genom olaga tvång förmår någon till handling, underlåtenhet eller till att tåla något, och detta innebär vinning... för gärningsmannen eller för någon annan, döms till fängelse i lägst ett och högst fem år.”

- 10 Artikel 289 i strafflagen har rubriken ”Tagande av muta”, och där föreskrivs följande:

”1. Den som är myndighetsperson och direkt eller indirekt, för egen eller annans räkning, begär eller tar emot en muta eller annan otillbörlig förmån eller låter sig bli utlovad en sådan förmån för att i samband med sin tjänsteutövning utföra eller avstå från att utföra en viss uppgift, eller påskynda eller fördröja utförandet av uppgiften, eller för att utföra en handling i strid med sin tjänsteutövning, döms till fängelse i lägst tre och högst tio år samt beläggs med förbud mot att inneha en offentlig anställning eller mot att utöva det yrke eller den verksamhet där han eller hon har begått gärningen.

...”

- 11 Artikel 308 i strafflagen har rubriken ”Mutbrott och tjänstefel som begås av andra personer”, och där anges följande:

”1. Bestämmelserna i artiklarna 289–292, 295, 297–300 och 304 om myndighetspersoner ska även tillämpas på motsvarande sätt på gärningar som begås av eller har samband med personer som, stadigvarande eller tillfälligt, med eller utan lön, utför uppdrag av något slag åt en fysisk person, i den mening som avses i artikel 175.2 i denna lag, eller åt en juridisk person.

...”

Straffprocesslagen

- 12 Artikel 6 i Cod de procedură penală (straffprocesslagen) har rubriken ”Ne bis in idem”, och där föreskrivs följande:

”Ingen får lagföras eller dömas för ett brott, om han eller hon redan har blivit dömd eller frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande för samma gärning, om än under en annan brottsrubricering.”

- 13 Artikel 335 i straffprocesslagen har rubriken ”Fortsatt handläggning vid återupptagande av en förundersökning efter prövning”, föreskrivs följande:

”1. Om en högre åklagare vid prövning finner att den omständighet som den underställdes åklagaren lagt till grund för sitt beslut att lägga ned förundersökningen inte förelåg, ska den högre åklagaren ändra beslutet och i stället besluta att förundersökningen ska återupptas. Bestämmelserna i artikel 317 ska äga motsvarande tillämpning.

2. Om det kommit fram nya uppgifter eller omständigheter som visar att den omständighet som låg till grund för beslutet att lägga ned förundersökningen inte längre föreligger, ska åklagaren ändra beslutet och i stället besluta att förundersökningen ska återupptas.”

...

4. Ett beslut om att återuppta en förundersökning ska senast inom tre dagar underställas prövning av förundersökningsdomare. Om så inte sker är beslutet ogiltigt. Förundersökningsdomaren ska vid förhandling inom stängda dörrar pröva huruvida beslutet att återuppta förundersökningen har stöd i lag och är välgrundat. Den misstänkte eller tilltalade ska kallas till förhandlingen, vid vilken även åklagaren ska närvara. Efter avslutad förhandling ska domaren meddela ett motiverat beslut. Kallade personers utevaro utgör inte hinder mot att hålla sådan förhandling.

4¹. Förundersökningsdomarens prövning av huruvida beslutet har stöd i lag och är välgrundat ska göras på grundval av utredningsmaterialet i ärendet och eventuella nya handlingar som lagts fram. Förundersökningsdomarens beslut kan inte överklagas.

...”

Lag nr 78/2000

- 14 I artikel 6 i Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (lag nr 78/2000 om förebyggande, upptäckt och bekämpande av korruption) av den 8 maj 2000 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 219 av den 18 maj 2000), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Brotten tagande av muta (artikel 289 i strafflagen), givande av muta (artikel 290 i strafflagen), handel med inflytande genom mottagande av en otillbörlig förmån (artikel 291 i strafflagen) och handel med inflytande genom givande av en otillbörlig förmån (artikel 292 i strafflagen) ska beivras i enlighet med respektive lagrum. Bestämmelserna i artikel 308 i strafflagen ska äga motsvarande tillämpning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 15 GL, HS, JK, MT och PB (nedan kallade brottsanmälarna i det nationella målet) är anställda vid det kooperativa bolaget BX. Den 12 februari 2014 entledigades styrelseordföranden i bolaget, NR, genom beslut av bolagsstämman i bolaget.
- 16 NR väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut och företrädde i målet av en advokat till vilken hon hade åtagit sig att betala ett belopp på 4 400 euro i ”resultatbaserat arvode”. Talan bifölls och NR återinsattes därför som styrelseordförande i det kooperativa bolaget BX.

- 17 Den 30 april 2015 ägde ett möte rum vid det kooperativa bolaget BX. Vid detta möte deltog NR, brottsanmälarna i det nationella målet och andra ledamöter i bolagsstyrelsen, närmare bestämt AX, BD, CH, FX och LM. En av brottsanmälarna gjorde en ljudupptagning av de diskussioner som ägde rum vid detta möte.
- 18 Enligt den hänskjutande domstolen, Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien), ska NR vid nämnda möte ha krävt att brottsanmälarna i det nationella målet, i den mån de legat bakom beslutet att entlediga NR från uppdraget som styrelseordförande i bolaget, skulle betala ett belopp motsvarande det ovan i punkt 16 nämnda advokatarvodet under hot om att hon annars skulle säga upp deras anställningsavtal. NR ska även ha sagt att nämnda betalning skulle ses som en "motprestation för återupprättandet av ett gott arbetsklimat präglad av samförstånd och samarbete". Brottsanmälarna i det nationella målet vägrade att gå med på NR:s krav, varpå hon upprättade och undertecknade beslut om att deras anställningar skulle sägas upp.
- 19 GL, HS, JK, MT och PB gjorde då två brottsanmälningar mot NR. Den första anmälan gjordes den 8 juni 2015 och gavs in till Inspectoratul de Poliție al Județului Olt (polismyndigheten i distriktet Olt, Rumänien). Den andra anmälan gjordes den 26 juni 2015 och gavs in till Direcția Națională Anticorupție – Serviciul Teritorial Craiova (Nationella korruptionsbekämpningsmyndigheten – lokala avdelningen i Craiova, Rumänien) (nedan kallad antikorrupsionsmyndigheten). Enligt anmälningarna hade NR gjort sig skyldig till utpressning, missbruk av tjänsteställning och tagande av muta enligt artiklarna 207 och 297 i strafflagen respektive artikel 289 jämförd med artikel 308 i samma lag.
- 20 Den brottsanmälan som getts in till polismyndigheten i distriktet Olt överlämnades till Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (åklagarmyndigheten vid domstolen i Olt, Rumänien) och registrerades där den 5 februari 2016 under ärendenummer 47/P/2016.
- 21 Den brottsanmälan som getts in till antikorrupsionsmyndigheten överlämnades i sin tur till Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina, Rumänien), med motiveringen att denna anmälan innehöll uppgifter som tydde på att den avsåg brottet utpressning, vilket är ett brott som omfattas av den åklagarmyndighetens sakbehörighet. Nämnda brottsanmälan registrerades hos åklagarmyndigheten den 11 februari 2016 under ärendenummer 673/P/2016.

Åtgärder som vidtagits i ärende 673/P/2016

- 22 Genom beslut av den 14 mars 2016 inledde Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina) en förundersökning angående misstänkt utpressning, i den mening som avses i artikel 207 i strafflagen. Det var fråga om ett ärende utan känd gärningsman (så kallat *in rem*-ärende).
- 23 Efter att ha hört NR och brottsanmälarna i det nationella målet upprättade den utredande polismyndigheten en rapport i vilken det föreslogs att förundersökningen i ärende 673/P/2016 skulle läggas ned. Enligt polismyndighetens bedömning kunde NR inte anses ha gjort sig skyldig till utpressning enligt artikel 207 i strafflagen, i den mån det inte var för egen vinning, utan för sin advokats vinning, som hon hade krävt betalning av ett belopp motsvarande det ovan i punkt 16 nämnda advokatarvodet.

- 24 Genom beslut av den 27 september 2016 beslutade åklagaren med ansvar för ärende 673/P/2016, på grundval av nyss nämnda rapport, att lägga ned förundersökningen i ärendet (nedan kallat det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen).
- 25 Brottsanmälarna i det nationella målet begärde inte prövning av detta beslut.
- 26 Genom beslut av den 21 oktober 2016 ändrade chefsåklagaren vid Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina) det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen och beslutade i stället att förundersökningen mot NR angående utpressning skulle återupptas. I skälen till beslutet anförde chefsåklagaren att samma sakomständigheter var föremål för en brottsutredning i ärende 47/P/2016 och att denna utredning befann sig i ett långt framskridet skede. Med hänsyn till intresset av en god rättskipning var det därför nödvändigt att överlämna ärende 673/P/2016 till Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (åklagarmyndigheten vid domstolen i Olt), så att det kunde förenas med ärende 47/P/2016.
- 27 Beslutet att återuppta förundersökningen underställdes prövning av förundersökningsdomaren vid Judecătoria Slatina (domstolen i Slatina, Rumänien). Förundersökningsdomaren fann i beslut av den 21 november 2016 att nämnda beslut saknade stöd i lag, eftersom det skäl som chefsåklagaren hade åberopat i beslutet inte uppfyllde de i artikel 335 i straffprocesslagen angivna förutsättningarna för återupptagande av en förundersökning. Enligt den hänskjutande domstolen innebar detta att det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen vann laga kraft.

Åtgärder som vidtagits i ärende 47/P/2016

- 28 Genom beslut av den 9 februari 2016 inledde Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (åklagarmyndigheten vid domstolen i Olt) en förundersökning mot NR angående tagande av muta, i den mening som avses i artikel 289 i strafflagen, jämförd med artikel 308.1 i samma lag och artikel 6 i lag nr 78/2000. Den 31 januari 2017 beslutade åklagarmyndigheten att väcka åtal vid Tribunalul Olt (domstolen i Olt, Rumänien)
- 29 Förundersökningsdomaren vid Tribunalul Olt (domstolen i Olt) fann i beslut av den 10 april 2017 att åtal väckts vid nämnda domstol i laga ordning och förordnade att handläggningen av målet mot NR skulle påbörjas. I fråga om vad NR anförde om att åklagarmyndighetens beslut stred mot principen *ne bis in idem* av det skälet att samma gärning redan hade varit föremål för en förundersökning i ärende 673/P/2016 och att ett lagakraftvunnet beslut hade meddelats i nämnda ärende, fann förundersökningsdomaren i allt väsentligt att tillämpningen av principen *ne bis in idem* inte omfattas av förundersökningsdomarnas behörighet och att invändningar avseende att denna princip har åsidosatts därmed endast kan prövas i samband med prövningen i sak av det aktuella brottmålet.
- 30 NR överklagade förundersökningsdomarens beslut till Tribunalul Olt (domstolen i Olt) och vidhöll att åklagarmyndighetens beslut stred mot principen *ne bis in idem*. Domstolen fann i brottmålsdom av den 19 november 2018 att det saknades fog för NR:s påstående. I domskälen anförde den att det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen inte kunde anses utgöra ett sådant lagakraftvunnet beslut som medför att denna princip blir tillämplig, eftersom det inte hade gjorts någon ingående utredning i sak av ärendet.
- 31 Tribunalul Olt (domstolen i Olt) anförde vidare att ärende 673/P/2016 utgjorde ett ärende utan känd gärningsman (så kallat *in rem*-ärende), där en förundersökning på grund av misstanke om utpressning hade inletts utan att det fanns någon bevisning om att en person gjort sig skyldig till

detta brott. Enligt domstolen innebar detta att det inte hade gjorts någon prövning av NR:s straffrättsliga ansvar. Det förhållandet att en förundersökning hade inletts mot NR i ett så kallat *in personam*-ärende (det vill säga ärende 47/P/2016) kunde enligt domstolen därmed inte anses utgöra en upprepad lagföring för samma brott, vilket innebar att principen *ne bis in idem* inte var tillämplig.

- 32 Tribunalul Olt (domstolen i Olt) fann mot bakgrund av det anförda och av att det klart framgick av den bevisning som lagts fram i det sistnämnda ärendet att NR hade krävt att brottsanmälarna i det nationella målet skulle betala ett belopp motsvarande det ovan i punkt 16 nämnda advokatarvodet. Domstolen dömde därför NR för tagande av muta till ett villkorligt fängelsestraff på ett år och fyra månader, förenat med en kompletterande påföljd, för samma tidsperiod, i form av förbud mot att inneha en offentlig anställning samt mot att utöva det yrke eller den verksamhet där hon begått den påtalade gärningen.
- 33 NR överklagade den ovan i punkt 30 nämnda domen till Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova), som genom brottmålsdom nr 1207/2020 av den 20 oktober 2020 biföll överklagandet. Appellationsdomstolen fann att principen *ne bis in idem* hade åsidosatts, eftersom beslutet att inleda en förundersökning i ärende 47/P/2016 avsåg samma person och samma gärning som ärende 673/P/2016. Nämnda domstol anförde vidare att de brottsanmälningar som legat till grund för dessa båda ärenden hade ett identiskt innehåll och att bevisningen i ärendena var likartad samt att ärende 673/P/2016 fick anses ha avslutats genom lagakraftvunnen dom eller motsvarande i och med lagakraftvinnandet av det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen, som skedde med anledning av att förundersökningsdomaren vid Judecătoria Slatina (domstolen i Slatina) slog fast att det för prövning underställda beslutet att återuppta förundersökningen saknade stöd i lag. Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova) upphävde därför den överklagade domen och beslutade att förundersökningsärende 47/P/2016 skulle avslutas.
- 34 Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Craiova) överklagade appellationsdomstolens dom till Înalta Curte de Casație Cusți și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien).
- 35 Genom brottmålsdom av den 21 september 2021 biföll sistnämnda domstol överklagandet och upphävde den överklagade domen samt återförvisade målet till Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova) för förnyad prövning, eftersom den ansåg att appellationsdomstolen hade gjort en felaktig bedömning då den fann att principen *ne bis in idem* var tillämplig och att förundersökningsärende 47/P/2016 därmed skulle avslutas. I domskälen anförde Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) bland annat följande. Ärendet rörande den anmälan om misstänkt utpressning som brottsanmälarna hade gjort mot NR avslutades genom det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen. Detta beslut fattades utan att det hade gjorts någon prövning i sak av ärende 673/P/2016 och innehöll inte någon tillräcklig motivering. Beslutet kan således inte anses ha medfört att slutligt åtalshinder föreligger.
- 36 Den hänskjutande domstolen vill i samband med den förnyade prövning som den nu har att göra få klarhet i hur principen *ne bis in idem*, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, ska tolkas under de i det nationella målet aktuella omständigheterna. Den hänskjutande domstolen har med hänvisning till domen av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393), anfört att

artikel 50 i stadgan är tillämplig, eftersom den nu aktuella nationella lagstiftningen – i likhet med vad som var fallet i de mål som avgjordes genom nämnda dom – syftar till att uppnå de riktmärken som anges i bilagan till beslut 2006/928, närmare bestämt det första av dessa riktmärken.

- 37 Det är mot denna bakgrund som Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova) har beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska principen *ne bis in idem* som den kommer till uttryck i artikel 50 i [stadgan], jämförd med Rumäniens skyldigheter att uppfylla de riktmärken som anges i [bilagan till beslut 2006/928], tolkas på så sätt att ett beslut om att lägga ned en förundersökning, som åklagarmyndigheten fattat efter att ha inhämtat väsentlig bevisning i det aktuella ärendet, utgör hinder för att inleda en ytterligare förundersökning angående samma gärning – om än under en annan brottsrubricering – mot samma person, med hänsyn till att ett sådant beslut vinner laga kraft såvida det inte visar sig att den omständighet som åklagarmyndigheten lagt till grund för sitt beslut inte förelåg eller att det framkommit nya uppgifter eller omständigheter som visar att den omständighet som legat till grund för nämnda beslut inte längre föreligger?”

EU-domstolens behörighet

- 38 Den rumänska regeringen anser att begäran om förhandsavgörande ska avvisas av det skälet att artikel 50 i stadgan inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom det inte är fråga om ett fall av tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Enligt regeringen har den hänskjutande domstolen nämligen felaktigt grundat sin ståndpunkt att stadgan är tillämplig på riktmärkena i bilagan till beslut 2006/928 och på punkterna 158, 159 och 172 i domen av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393), trots att dessa riktmärken infördes för att åtgärda de brister som kommissionen ”konstaterat” innan Rumänien anslöt sig till unionen bland annat vad gäller reformerna av rättsväsendet och kampen mot korruption. Mot denna bakgrund har den rumänska regeringen, med hänvisning till bland annat den rättspraxis som följer av domen av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 53 och där angiven rättspraxis), gjort gällande att den aspekt som har anknytning till skydd av principen *ne bis in idem* inte omfattas av stadgans tillämpningsområde, vilket innebär att det nu aktuella fallet inte kan bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan, särskilt inte mot bakgrund av artikel 50.
- 39 EU-domstolen konstaterar att det som den rumänska regeringen anför i denna del i själva verket rör domstolens behörighet. Det finns därför skäl att erinra om att det följer av artikel 19.3 b FEU och av artikel 267 första stycket FEUF att domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten och om giltigheten av rättsakter som antagits av unionens institutioner.
- 40 Det ska därvid även erinras om att tillämpningsområdet för stadgan, när det gäller åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, definieras i stadgans artikel 51.1, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Denna bestämmelse bekräftar EU-domstolens fasta praxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. Om en rättslig situation däremot inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde är EU-domstolen inte behörig att pröva situationen, och de bestämmelser i

stadgan som eventuellt åberopas kan inte i sig grunda någon sådan behörighet (dom av den 14 september 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 41 Vad beträffar förevarande fall framgår det av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen ska göra en förnyad prövning av överklagandet av den ovan i punkt 30 nämnda domen som Tribunalul Olt (domstolen i Olt) meddelade den 19 november 2018, genom vilken NR dömdes för tagande av muta enligt artikel 289 i strafflagen, jämförd med artikel 308.1 i samma lag och artikel 6 i lag nr 78/2000. Såsom den rumänska regeringen bekräftade vid förhandlingen är dessa nationella bestämmelser avsedda att införliva rambeslut 2003/568, närmare bestämt artiklarna 2 och 4, med den rumänska rättsordningen.
- 42 Vid sådana förhållanden saknas det skäl att pröva huruvida riktmärkena i bilagan till beslut 2006/928 eventuellt är av betydelse, eftersom villkoret angående tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, får anses vara uppfyllt i förevarande fall. Av detta följer att stadgan är tillämplig i det nationella målet.
- 43 EU-domstolen är följaktligen behörig att besvara tolkningsfrågan.

Prövning av tolkningsfrågan

- 44 EU-domstolen vill inledningsvis erinra om sin fasta praxis enligt vilken det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF innebär att det ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen i förekommande fall behöva omformulera de frågor som hänskjutits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 45 Mot bakgrund av de skäl som framgår av begäran om förhandsavgörande, och för att den hänskjutande domstolen ska kunna ges ett användbart svar, får tolkningsfrågan anses ha ställts för att få klarhet i huruvida principen *ne bis in idem*, som kommer till uttryck i artikel 50 i stadgan, ska tolkas på så sätt att en person kan anses ha blivit frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande, i den mening som avses i nämnda artikel, till följd av ett beslut om att lägga ned en förundersökning om misstänkt brott som fattats av en åklagarmyndighet utan att det gjorts någon prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som förundersökningen avsåg.
- 46 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. I artikel 50 i stadgan anges 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". Principen *ne bis in idem* innebär således ett förbud mot både dubbel lagföring och dubbla straff, i den artikelns mening, för samma gärning och mot en och samma person (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

- 47 Två villkor måste således vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas. Det ena villkoret är att det finns en tidigare lagakraftvunnen dom eller motsvarande (*bis*-villkoret). Det andra villkoret är att samma gärning legat till grund för den tidigare domen eller motsvarande och för senare lagföring eller dom eller motsvarande (*idem*-villkoret) (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 28).

Bis-villkoret

- 48 Vad beträffar *bis*-villkoret gäller, för det första, att det krävs att det enligt nationell rätt föreligger ett slutligt åtalshinder för att det ska kunna anses att en persons ansvar för den gärning som han eller hon anklagas för har prövats ”genom en lagakraftvunnen brottmålsdom”, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan. Dom eller motsvarande beslut som inte medför att slutligt åtalshinder föreligger enligt nationell rätt kan nämligen i princip inte utgöra hinder mot att eventuellt inleda eller återuppta en brottmålsprocess avseende samma gärning mot denna person (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punkterna 34 och 35 samt där angiven rättspraxis).
- 49 Vidare har domstolen redan slagit fast att den omständigheten att ett beslut har fattats av en åklagarmyndighet inte är avgörande för bedömningen av huruvida detta beslut innebär att ett slutligt åtalshinder föreligger. Artikel 50 i stadgan är nämligen även tillämplig på beslut från en myndighet som deltar i straffrättskipningen i den berörda nationella rättsordningen, såsom en åklagarmyndighet, om besluten innebär att en brottmålsprocess är helt avslutad. Detta gäller även om sådana beslut fattas utan medverkan av någon domstol och inte har formen av en dom (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis).
- 50 Vad gäller det nu aktuella fallet kan det konstateras att brottsanmälarna i det nationella målet inte utnyttjade den möjlighet som finns enligt rumänsk rätt att begära prövning av det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen (se punkterna 25 och 27 ovan). Vidare fann förundersökningsdomaren vid Judecătoria Slatina (domstolen i Slatina) i beslut av den 21 november 2016, efter prövning av beslutet från chefsåklagaren vid Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina) om att återuppta förundersökningen mot NR angående misstänkt utpressning, att nämnda beslut saknade stöd i lag.
- 51 Det förefaller således som att det föreligger ett slutligt åtalshinder och att det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen har vunnit laga kraft, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.
- 52 För det andra gäller följande. Vid prövningen av huruvida NR kan anses ha blivit frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande till följd av det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen måste den hänskjutande domstolen kontrollera att åklagarmyndigheten fattade detta beslut efter att ha gjort en prövning i sak och inte av rent processuella skäl. Såsom generaladvokaten i allt väsentligt har påpekat i punkt 100 i sitt förslag till avgörande kan nämligen kravet på sakprövning endast anses vara uppfyllt beträffande ärende 673/P/2016 genom nämnda beslut under förutsättning att det innehöll en bedömning av de materiella delarna av det misstänkta brottet, däribland en prövning av frågan om NR:s straffrättsliga ansvar som förmodad gärningsman till brottet.

- 53 EU-domstolen påpekar i detta avseende att det av fast rättspraxis framgår att en förutsättning för att det ska kunna anses att en persons ansvar för den gärning som han eller hon anklagats för har prövats genom en "lagakraftvunnen brottmålsdom" eller motsvarande, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, är att det är fråga om en dom eller motsvarande som har meddelats efter en prövning i sak av det aktuella målet eller ärendet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2023, Bezirkshauptmannschaft Feldkirch, C-55/22, EU:C:2023:670, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 54 Den nu angivna tolkningen vinner stöd av ordalydelsen i artikel 50, eftersom begreppen "dömd" och "frikänd" i denna bestämmelse med nödvändighet innebär att den berörda personens straffrättsliga ansvar har prövats och att det har meddelats en dom eller motsvarande med denna innebörd (dom av den 16 december 2021, AB m.fl. (Återkallande av en amnesti), C-203/20, EU:C:2021:1016, punkt 57).
- 55 Denna tolkning är dessutom förenlig med det legitima målet att förhindra att personer som har begått ett brott undgår straff, vilket är ett mål som ingår i sammanhang som utgörs av det i artikel 3.2 FEU angivna området med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras (dom av den 16 december 2021, AB m.fl. (Återkallande av en amnesti), C-203/20, EU:C:2021:1016, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 56 Av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) framgår att en omständighet som kan visa att det har gjorts en prövning i sak av ett ärende, i synnerhet av frågan om den berörda personen är skyldig eller inte, är att handläggningen av ärendet är i ett framskridet skede. Således kan omständigheter som tyder på att det har gjorts en sådan prövning i sak vara att en brottsutredning har inletts där den berörda personen har delgetts misstanke om brott, att brottsoffret har hörts och att bevisning har inhämtats och granskats av den behöriga myndigheten samt att ett motiverat beslut har fattats på grundval av denna bevisning (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache mot Rumänien, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 98).
- 57 För att en sådan prövning i sak av ärendet ska kunna anses ha gjorts av den myndighet som är behörig att avgöra ärendet, måste myndigheten ha undersökt eller utvärderat den bevisning som finns i ärendet och gjort en bedömning av den berörda personens medverkan i någon eller samtliga av de händelser som föranlett att en utredning inletts, i syfte att kunna avgöra frågan om personens "straffrättsliga" ansvar (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache mot Rumänien, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 97 och där angiven rättspraxis).
- 58 Av nu angiven praxis från Europadomstolen framgår att det i fall där den behöriga myndigheten har ådömt en påföljd på grund av det handlande som läggs den berörda personen till last är rimligt att anse att myndigheten, innan den fattade sitt beslut, hade gjort en prövning av omständigheterna i ärendet och av frågan huruvida personens handlande var rättsstridigt (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 23 mars 2023, Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 59 Vidare framgår det av EU-domstolens praxis att ett beslut av domstol, åklagare eller motsvarande myndighet i en medlemsstat, varigenom en misstänkt eller tilltalad helt frikänns från ansvar på grund av bristande bevisning, ska anses grunda sig på en prövning i sak av det berörda målet eller ärendet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 2006, Van Straaten, C-150/05, EU:C:2006:614, punkterna 60 och 61).

- 60 EU-domstolen har även slagit fast att ett beslut om att åtal inte ska väckas, som meddelas efter en utredning under vilken olika typer av bevisning har inhämtats och granskats ska anses grunda sig på en prövning i sak av det berörda ärendet, i den mån beslutet slutligt fastslår att bevisningen är otillräcklig och utgör hinder mot att ärendet återupptas på grundval av samma bevisunderlag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, M., C-398/12, EU:C:2014:1057, punkterna 17 och 30 samt där angiven rättspraxis).
- 61 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande har EU-domstolen närmare angett vad som gäller i fall där ett beslut grundar sig på att bevisning saknas eller är otillräcklig. I sådana fall krävs det att beslutet har föregåtts av en ingående utredning för att det ska kunna anses grunda sig på en prövning i sak av det berörda ärendet.
- 62 Om det inte har gjorts någon ingående utredning, där olika typer av bevisning inhämtats och granskats, kan ett beslut att avsluta en förundersökning inte anses ha föregåtts av en prövning i sak av det aktuella ärendet. EU-domstolen har bland annat ansett att den omständigheten att brottsoffret och ett eventuellt vittne inte har hörts tyder på det inte har gjorts någon fördjupad utredning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punkterna 48, 53 och 54).
- 63 Vad gäller det nu aktuella fallet framgår det av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att åklagaren grundade sitt beslut att lägga ned förundersökningen på en därtill fogad polisrapport, som polismyndigheten upprättat efter att ha hört NR och brottsanmälarna i det nationella målet samt efter att ha inhämtat bland annat en cd-skiva till vilken en ljudupptagning från det kooperativa bolaget BX:s bolagsstämman den 30 april 2015 hade överförts. Dessa uppgifter tyder på att olika typer av bevisning har inhämtats och granskats under brottsutredningen, vilka sedan legat till grund för en prövning i sak av ärendet. Den omständigheten att AX, BD, CH, FX och LM, vilka också närvarat vid bolagsstämman, inte hördes skulle dock kunna tyda på att det inte gjorts någon prövning av NR:s straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som förundersökningen avsåg.
- 64 Vid sådana förhållanden ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera att det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen föregicks av en prövning i sak av ärende 673/P/2016 och att beslutet inte fattades av rent processuella skäl.

Idem-villkoret

- 65 När det gäller *idem*-villkoret framgår det av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att artikeln innebär ett förbud mot att samma person lagförs eller straffas mer än en gång för samma brott (dom av den 23 mars 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Undantag från principen *ne bis in idem*), C-365/21, EU:C:2023:236, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 66 Den omständigheten att det finns en tidigare brottmålsprocess eller motsvarande mot den berörda personen är en förutsättning för att det ska anses vara fråga om en "lagakraftvunnen brottmålsdom" eller motsvarande, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan. I detta avseende har EU-domstolen redan klargjort att principen *ne bis in idem* endast är tillämplig på personer vars ansvar redan har prövats genom lagakraftvunnen dom eller motsvarande i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 juli 2018, AY (Europeisk arresteringsorder – Vittne), C-268/17, EU:C:2018:602, punkterna 43 och 44 samt där angiven rättspraxis).

- 67 Vidare framgår av EU-domstolens fasta praxis att det kriterium som är av betydelse vid bedömningen av huruvida det är fråga om samma brott, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, är gärningsidentitet. Med gärningsidentitet avses att det är fråga om samma uppsättning konkreta och med varandra ouplösligt förbundna omständigheter som legat till grund för en lagakraftvunnen dom eller motsvarande varigenom den berörda personen har frikänts eller dömts. Artikel 50 i stadgan innebär således ett förbud mot att det för samma gärning åläggs flera påföljder av straffrättslig karaktär i olika förfaranden med sådant syfte (dom av den 12 oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 68 Det framgår även av EU-domstolens praxis att frågan hur gärningen och det skyddsvärda intresset bestäms i nationell rätt saknar betydelse för bedömningen av huruvida det är fråga om samma brott, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan (dom av den 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 69 Vad gäller det nu aktuella fallet framgår det av den hänskjutande domstolens förklaringar att ärende 47/P/2016 var ett så kallat *in personam*-ärende, där en förundersökning inletts mot NR angående tagande av muta, medan ärende 673/P/2016 var ett så kallat *in rem*-ärende, det vill säga utan känd gärningsman, där en förundersökning inletts angående utpressning.
- 70 EU-domstolen vill här, mot bakgrund av ovan i punkt 68 angiven rättspraxis, inledningsvis klargöra följande. I den mån det är utrett att dessa båda ärenden avsåg samma gärning, saknar det betydelse för bedömningen av huruvida det ska anses vara fråga om ett och samma "brott", i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, att de förundersökningar som inletts i ärendena avsåg olika brott.
- 71 Den omständigheten att ärende 673/P/2016, som avslutades genom det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen, var ett så kallat *in rem*-ärende kan däremot inte anses sakna betydelse för denna bedömning, eftersom det framgår av de förklaringar som den rumänska regeringen lämnade vid förhandlingen att NR formellt sett inte hade fått ställning som misstänkt i ärende 673/P/2016 och att hon endast hade hörts som vittne.
- 72 Den rumänska regeringen förefaller således avse villkoret om att frågan ska avse samma person, vilket enligt uppgifterna i begäran om förhandsavgörande både den hänskjutande domstolen och Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen), i brottmålsdomen av den 21 september 2021, ansett vara uppfyllt.
- 73 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 94 och 95 i sitt förslag till avgörande, och såsom framgår av ovan i punkterna 54, 56 och 57 angiven rättspraxis, kan en persons ansvar anses ha prövats genom en "lagakraftvunnen brottmålsdom" eller motsvarande endast om följande förutsättningar är uppfyllda. Det ska av det beslut som fattats klart framgå att det under den brottsutredning som föregått beslutet – oavsett om det är fråga om ett *in rem*-ärende eller *in personam*-ärende enligt nationell rätt – har gjorts en prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som utredningen avsett. Om det är fråga om ett beslut att lägga ned förundersökningen som fattats av en åklagarmyndighet, ska nyss nämnda prövning ha utmynnat i att personen inte kan anses ha något sådant straffrättsligt ansvar.

- 74 Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda i det nationella målet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kan det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen inte anses utgöra hinder för att inleda en ny förundersökning på grund av misstanke om brott mot NR angående samma gärning.
- 75 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Principen *ne bis in idem*, som kommer till uttryck i artikel 50 i stadgan, ska tolkas på så sätt att en person inte kan anses ha blivit frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande, i den artikelns mening, till följd av ett beslut om att lägga ned en förundersökning om misstänkt brott som fattats av en åklagarmyndighet utan att det gjorts någon prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som förundersökningen avsåg.

Rättegångskostnader

- 76 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 yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Principen *ne bis in idem*, som kommer till uttryck i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas på så sätt

att en person inte kan anses ha blivit frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande, i den artikelns mening, till följd av ett beslut om att lägga ned en förundersökning om misstänkt brott som fattats av en åklagarmyndighet utan att det gjorts någon prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som förundersökningen avsåg.

Underskrifter