



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

25. siječnja 2024.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo *ne bis in idem* – Kazneni progon pokrenut *in rem* – Rješenje o obustavi postupka koje je donio državni odvjetnik – Dopuštenost naknadnog kaznenog progona koji je pokrenut *in personam* za ista djela – Uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se moglo smatrati da je u odnosu na osobu donesena pravomoćna kaznena presuda – Zahtjev provedbe temeljite istrage – Nesaslušavanje potencijalnog svjedoka – Nesaslušavanje dotične osobe kao „osumnjčenika”

U predmetu C-58/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska), odlukom od 13. siječnja 2022., koju je Sud zaprimio 28. siječnja 2022., u kaznenom postupku protiv

**NR**

uz sudjelovanje:

**Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova**

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadžiev, predsjednik vijeća, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (izvjestitelj), A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 22. ožujka 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za rumunjsku vladu, E. Gane, A. Rotăreanu i A. Wellman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, I. Rogalski i M. Wasmeier, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. lipnja 2023.,

\* Jezik postupka: rumunjski

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi s Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka koji je pokrenut protiv osobe NR zbog primanja mita.

### **Pravni okvir**

#### ***Međunarodno pravo***

- 3 Naslovljen „Pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari”, članak 4. Protokola br. 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., glasi:

„1. Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države.

2. Odredbe prethodnoga stavka ne sprječavaju ponovno razmatranje slučaja u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom dotične države ako postoje dokazi o novim ili novootkrivenim činjenicama, ili ako je u prethodnom postupku došlo do bitnih povreda koje su mogle utjecati na rješenje slučaja.

[...]”

#### ***Pravo Unije***

##### *Odluka 2006/928*

- 4 Odluka 2006/928 donesena je u kontekstu pristupanja Rumunjske Europskoj uniji 1. siječnja 2007.
- 5 U skladu s člankom 1. prvim stavkom te odluke:

„Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, a prvi put do 31. ožujka 2007., [Europsku] [k]omisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom.”

6 U Prilogu navedenoj odluci predviđa se:

„Mjerila iz članka 1. koje Rumunjska treba ispuniti:

1. Osigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća. Izvješćivati i pratiti utjecaj novih zakonika o građanskom i kaznenom postupku.
2. Uspostaviti, kako je predviđeno, tijelo za integritet nadležno za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvratajuće sankcije.
3. Nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini.
4. Poduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi.”

*Okvirna odluka 2003/568/PUP*

7 Članak 2. Okvirne odluke Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (SL 2003., L 192, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 65.), naslovljen „Aktivna i pasivna korupcija u privatnom sektoru”, u stavku 1. točki (b) propisuje:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se sljedeće postupanje smatra kaznenim djelom kada je izvršeno namjerno u obavljanju poslovne djelatnosti:

[...]

(b) postupanje kojim se izravno ili preko posrednika, traži ili prima protupravna korist bilo koje vrste ili obećanje takve koristi, za sebe ili trećega, od strane osobe koja u bilo kojemu svojstvu upravlja ili radi za subjekt privatnog sektora, a korist proizlazi iz toga što ta osoba poduzima ili propušta poduzeti neku radnju i time krši svoje dužnosti.”

8 U skladu s člankom 4. te okvirne odluke naslovljenim „Kazne i druge sankcije”:

„1. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da je postupanje iz članka 2. i 3. kažnjivo učinkovitim, proporcionalnim i odvratajućim sankcijama.

2. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da je postupanje iz članka 2. kažnjivo kaznom zatvora u trajanju od najmanje jedne do tri godine.

3. Svaka država članica poduzima potrebne mjere u skladu sa svojim ustavnim pravilima i načelima, kako bi osigurala da se fizičkoj osobi koja je u vezi s određenom poslovnom djelatnošću osuđena za postupanje iz članka 2. može, kada je potrebno, a svakako u slučajevima kada ima vodeću ulogu u trgovačkom društvu u okviru dotične djelatnosti, privremeno zabraniti obavljanje te ili slične poslovne djelatnosti na sličnom položaju ili u sličnom svojstvu, ako utvrđeno činjenično stanje jasno pokazuje da je postojao rizik od zlouporabe položaja ili službe za aktivnu ili pasivnu korupciju.”

## Rumunjsko pravo

### Kazneni zakonik

- 9 U članku 207. stavku 1. Coda penala (Kazneni zakonik), naslovljenog „Iznuda”, predviđa se:  
„Prisiljavanje osobe da nešto daje, čini, ne čini ili trpi radi nepoštenog stjecanja prednosti [...], za sebe ili drugoga, kažnjava se kaznom zatvora od jedne do pet godina.”
- 10 Članak 289. tog zakonika, naslovljen „Primanje mita”, određuje:  
„1. Dužnosnik koji izravno ili neizravno traži ili prima, za sebe ili druge osobe, novac ili druge pogodnosti koje mu se ne duguju ili koji prihvati obećanje takve pogodnosti u vezi s izvršenjem, neizvršenjem, ubrzanjem ili kašnjenjem u izvršavanju radnje koja je obuhvaćena njegovim dužnostima ili u vezi s izvršavanjem radnje koja je u suprotnosti s tim dužnostima, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od tri do deset godina i zabranom obnašanja javne dužnosti ili obavljanja zanimanja ili djelatnosti pri čije je izvršavanju navedeni dužnosnik počinio djelo.  
[...].”
- 11 Članak 308. navedenog zakonika, naslovljen „Kaznena djela korupcije i službena kaznena djela koja počine druge osobe”, glasi:  
„1. Odredbe članka 289. do 292., 295., 297. do 300. i 304. koje se odnose na dužnosnike također se po analogiji primjenjuju na djela počinjena od strane osoba ili u vezi s osobama koje trajno ili privremeno, uz naknadu ili bez nje, obavljaju dužnosti bilo koje vrste u službi fizičke osobe iz članka 175. stavka 2. ili pravne osobe.  
[...].”

### Zakonik o kaznenom postupku

- 12 Člankom 6. Coda de procedură penală (Zakonik o kaznenom postupku), naslovljenim „*Ne bis in idem*” određuje se:  
„Nitko ne može biti predmet kaznenog progona niti mu se može suditi u kaznenom postupku za kazneno djelo ako mu je za to isto djelo, iako s drukčijom pravnom kvalifikacijom, već izrečena pravomoćna presuda u kaznenom postupku.”
- 13 Članak 335. tog zakonika, naslovljen „Nastavak u slučaju ponovnog pokretanja kaznenog postupka”, glasi:  
„1. Ako naknadno utvrdi da ne postoji okolnost na kojoj se temelji obustava postupka, državni odvjetnik koji je na hijerarhijski višem položaju u odnosu na onog koji je donio odluku poništava rješenje i nalaže ponovno pokretanje kaznenog progona. Na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka 317.  
2. Ako su se pojavile nove činjenice ili okolnosti iz kojih proizlazi da više ne postoji okolnost na kojoj se temeljila odluka o obustavi, državni odvjetnik ukida rješenje i nalaže ponovno pokretanje kaznenog progona.

[...]

4. Ponovno pokretanje kaznenog progona uvjetovano je potvrdom suca predraspravnog vijeća, u roku od najviše tri dana, pod prijetnjom ništavosti. Sudac predraspravnog vijeća obrazloženom odlukom odlučuje, bez održavanja rasprave, o zakonitosti i osnovanosti rješenja o ponovnom pokretanju kaznenog progona, nakon što pozove osumnjičenika ili okrivljenika i uz sudjelovanje državnog odvjetnika. Izostanak zakonom navedenih osoba ne sprečava postupanje povodom zahtjeva za potvrdu.

<sup>4.</sup> <sup>1</sup> Prilikom postupanja povodom zahtjeva za potvrdu, sudac predraspravnog vijeća provjerava zakonitost i osnovanost rješenja o ponovnom pokretanju kaznenog progona na temelju dokumenata i elemenata spisa kaznene istrage i svih novih podnesenih dokumenata. Odluka suca predraspravnog vijeća je konačna.

[...]”

*Zakon br. 78/2000*

- 14 Članak 6. Legee nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Zakon br. 78/2000 o sprečavanju, otkrivanju i kažnjavanju korupcije) od 8. svibnja 2000. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 219 od 18. svibnja 2000.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak, određuje:

„Kaznena djela primanja mita (predviđena u članku 289. Kaznenog zakonika), davanja mita (predviđena u članku 290. Kaznenog zakonika), trgovanja utjecajem (predviđena u članku 291. Kaznenog zakonika) i davanja mita za trgovanje utjecajem (predviđena u članku 292. Kaznenog zakonika) sankcioniraju se u skladu s odgovarajućim zakonskim odredbama. Na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka 308.”

### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

- 15 Osobe GL, HS, JK, MT i PB (u daljnjem tekstu: podnositelji prijava iz glavnog postupka) zaposlenici su zadruga BX. Dana 12. veljače 2014., odlukom glavne skupštine članova te zadruga, osoba NR razriješana je s dužnosti njezine predsjednice.
- 16 Protiv te odluke osoba NR podnijela je tužbu za poništenje u okviru koje ju je zastupao odvjetnik kojemu se obvezala platiti iznos od 4400 eura na ime „odvjetničke nagrade”. Budući da je ta tužba prihvaćena, osoba NR vraćena je na dužnost predsjednice navedene zadruga.
- 17 Dana 30. travnja 2015. održan je sastanak zadruga BX, na kojoj su sudjelovali osoba NR, podnositelji prijava iz glavnog postupka i drugi članovi upravnog vijeća te zadruga, odnosno osobe AX, BD, CH, FX i LM. Jedan od tih podnositelja prijava snimio je audiozapis rasprava koje su se odvijale na tom sastanku.
- 18 Prema mišljenju Curtee de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska), suda koji je uputio zahtjev, osoba NR je na navedenom sastanku od podnositelja prijava iz glavnog postupka zatražila da, s obzirom na to da stoje iza donošenja odluke o njezinu razrješenju s dužnosti predsjednice navedene zadruga, plate iznos troškova zastupanja iz točke 16. ove presude, pod prijetnjom

raskida njihovih ugovora o radu kao i „u zamjenu za ponovnu uspostavu ozračja dobrog razumijevanja i suradnje na radnom mjestu”. Budući da njezin zahtjev nije bio ispunjen, osoba NR izdala je i potpisala odluke o raskidu tih ugovora.

- 19 Osobe GL, HS, JK, MT i PB podnijele su potom dvije kaznene prijave protiv osobe NR, prvu 8. lipnja 2015. Inspectoratulu de Poliție al Județului Olt (policijski inspektorat okruga Olt, Rumunjska), a drugu 26. lipnja 2015. Direcții Națională Anticorupție – Serviciul Teritorial Craiova (Nacionalna uprava za suzbijanje korupcije – područna služba u Craiovi, Rumunjska), za kaznena djela iznude, zlouporabe dužnosti i primanja mita, na temelju članaka 207., 297. odnosno 289. Kaznenog zakonika, u vezi s člankom 308. tog zakonika.
- 20 S jedne strane, prijava podnesena policijskom inspektoratu okruga Olt registrirana je 5. veljače 2016. pri Parchetu de pe lângă Tribunalul Olt (Državno odvjetništvo pri Višem sudu u Oltu, Rumunjska), pod oznakom 47/P/2016.
- 21 S druge strane, prijava podnesena Nacionalnoj upravi za suzbijanje korupcije – područna služba u Craiovi prosljeđena je Parchetu de pe lângă Judecătoria Slatina (Državno odvjetništvo pri Prvostupanjskom sudu u Slatini, Rumunjska), s obrazloženjem da je ta prijava sadržavala indicije o kaznenom djelu iznude koje su u stvarnoj nadležnosti tog državnog odvjetništva. Ta je prijava zabilježena pri navedenom državnom odvjetništvu 11. veljače 2016. pod oznakom 673/P/2016.

#### ***Mjere poduzete u vezi s predmetom 673/P/2016***

- 22 Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Državno odvjetništvo pri Prvostupanjskom sudu u Slatini) pokrenuo je rješenjem od 14. ožujka 2016. kazneni progon *in rem* zbog kaznenog djela iznude na temelju članka 207. Kaznenog zakonika.
- 23 Nakon saslušanja osobe NR i podnositeljâ prijava iz glavnog postupka, policijsko tijelo nadležno za istragu sastavilo je izvješće u kojem je predložilo obustavu u predmetu 673/P/2016. Prema mišljenju tog tijela, s obzirom na to da osoba NR iznos troškova zastupanja iz točke 16. ove presude nije zahtijevala u vlastitu korist, nego u korist svojeg odvjetnika, valja smatrati da nije počinila nikakvo kazneno djelo iznude na temelju članka 207. Kaznenog zakonika.
- 24 Rješenjem od 27. rujna 2016. državni odvjetnik nadležan za predmet 673/P/2016 donio je, na temelju izvješća navedenog u prethodnoj točki, rješenje o obustavi postupka u tom predmetu (u daljnjem tekstu: predmetno rješenje o obustavi postupka).
- 25 Podnositelji prijava iz glavnog postupka nisu osporili to rješenje.
- 26 Rješenjem od 21. listopada 2016. glavni državni odvjetnik Parcheta de pe lângă Judecătoria Slatina (Državno odvjetništvo pri Prvostupanjskom sudu u Slatini) ukinuo je predmetno rješenje o obustavi postupka i naložio ponovno pokretanje kaznenog progona protiv osobe NR zbog kaznenog djela iznude. Prema mišljenju tog državnog odvjetnika, s obzirom na to da se povodom iste činjenične situacije vodila kaznena istraga u predmetu 47/P/2016 i da se ta istraga nalazila u podmaklom stadiju, dobro je sudovanje nalagalo da se predmet 673/P/2016 proslijedi Parchetu de pe lângă Tribunalul Olt (Državno odvjetništvo pri Višem sudu u Oltu) kako bi ga se spojilo s predmetom 47/P/2016.

27 Rješenjem od 21. studenoga 2016. predraspravno vijeće Judecătorie Slatina (Prvostupanjski sud u Slatini, Rumunjska), kojem je podnesen zahtjev za potvrdu tog ponovnog pokretanja, odbilo ga je uz obrazloženje da opravdanje na koje se poziva navedeni glavni državni odvjetnik ne ispunjava kriterije za ponovno pokretanje kaznenog postupka predviđene člankom 335. Zakonika o kaznenom postupku. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, predmetno rješenje o obustavi postupka time je postalo pravomoćno.

### ***Mjere poduzete u vezi s predmetom 47/P/2016***

28 Rješenjem od 9. veljače 2016. Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Državno odvjetništvo pri Višem sudu u Oltu) pokrenuo je kazneni progon protiv osobe NR, protiv koje je 31. siječnja 2017. podigao optužnicu pred Tribunalulom Olt (Viši sud u Oltu, Rumunjska) zbog kaznenog djela primanja mita, na temelju članka 289. Kaznenog zakonika, u vezi s člankom 308. stavkom 1. tog zakonika i člankom 6. Zakona br. 78/2000.

29 Rješenjem od 10. travnja 2017. predraspravno vijeće Tribunalula Olt (Viši sud u Oltu) utvrdilo je zakonitost pokretanja postupka pred tim sudom i naložilo pokretanje sudskog postupka u odnosu na osobu NR. Kad je riječ o argumentima te osobe u vezi s navodnom povredom načela *ne bis in idem*, koja se temeljila na tome što su ista djela već bila predmet kaznenog postupka u predmetu 673/P/2016 i što je u tom predmetu bila donesena pravomoćna odluka, to je predraspravno vijeće smatralo, u biti, da je primjena načela *ne bis in idem* izvan nadležnosti predraspravnih vijeća i da se, slijedom toga, prigovori koji se temelje na navodnoj povredi tog načela mogu ispitati samo u okviru ispitivanja merituma dotičnog predmeta.

30 Kaznenom presudom od 19. studenoga 2018. Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu) odbio je kao neosnovane argumente osobe NR o navodnoj povredi načela *ne bis in idem*, uz obrazloženje da se ne može smatrati da predmetno rješenje o obustavi postupka predstavlja pravomoćnu odluku koja dovodi do primjenjivosti tog načela jer donošenju tog rješenja nije prethodila temeljita istraga o meritumu predmeta.

31 Osim toga, Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu) smatrao je da u okviru predmeta 673/P/2016, s obzirom na to da je kazneni progon bio pokrenut *in rem*, zbog navodnog nedostatka dokaza da je osoba počinila kazneno djelo iznude koje joj se stavljalo na teret, nije bila ispitana kaznena odgovornost osobe NR. Prema tome, pokretanje kaznenog progona *in personam* protiv osobe NR u predmetu 47/P/2016 nije predstavljalo ponavljanje kaznenog progona, tako da se načelo *ne bis in idem* ne primjenjuje.

32 S obzirom na te elemente i na to da iz dokaza podnesenih u okviru potonjeg predmeta nedvojbeno proizlazi da je osoba NR od podnositelja prijave iz glavnog postupka zatražila da plate iznos troškova zastupanja iz točke 16. ove presude, Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu) osudio ju je na uvjetnu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i četiri mjeseca te na dodatnu kaznu zabrane, u jednakom trajanju, obavljanja javne dužnosti kao i zanimanja ili djelatnosti pri čijem obavljanju je počinila djela koja joj se stavljaju na teret.

33 Kaznenom presudom br. 1207/2020 od 20. listopada 2020. Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) prihvatila je žalbu koju je osoba NR podnijela protiv presude iz točke 30. ove presude. Taj je sud smatrao da je načelo *ne bis in idem* povrijeđeno jer se odluka o pokretanju kaznenog progona u predmetu 47/P/2016 odnosila na istu osobu i ista djela kao ona o kojima je riječ u predmetu 673/P/2016. Usto, prijave u tim dvama predmetima imale su isti sadržaj te su prikupljeni dokazi slični, pri čemu je predmet 673/P/2016 konačno zaključen zbog toga što je

predmetno rješenje o obustavi postupka postalo pravomoćno jer je predraspravno vijeće Judecătoriei Slatina (Prvostupanjski sud u Slatini) odbilo zahtjev za potvrdu ponovnog pokretanja kaznenog progona. Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) je stoga ukinula tu presudu i naložila obustavu kaznenog progona pokrenutog u predmetu 47/P/2016.

- 34 Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Craiovi) podnio je žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude br. 1207/2020 pred Înalta Curteom de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska).
- 35 Taj je sud kaznenom presudom od 21. rujna 2021. prihvatio žalbu, ukinuo navedenu presudu i vratio predmet Curtei de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) na ponovno ispitivanje, uz obrazloženje, u biti, da je pogrešno zaključila da se načelo *ne bis in idem* primjenjuje i, prema tome, da obustavi kazneni progon u predmetu 47/P/2016. Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud), nakon što je utvrdio da je predmetnim rješenjem o obustavi postupka obustavljen predmet povodom prijave koju su podnijeli podnositelji prijave iz glavnog postupka protiv osobe NR zbog kaznenog djela iznude, smatrao je da se, s obzirom na to da tom rješenju nije prethodila nikakva ocjena merituma predmeta 673/P/2016 i da ono nije bilo propisno obrazloženo, ne može smatrati da je rješenje dovelo do okončanja kaznenog progona.
- 36 U okviru tog preispitivanja, sud koji je uputio zahtjev pita se kako tumačiti načelo *ne bis in idem*, u smislu članka 50. Povelje, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku. Pojašnjava da je, baš kao i u predmetu u kojem je donesena presuda od 18. svibnja 2021. Asociația „Forumul Judecătoria din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), u ovom slučaju primjenjiv članak 50. Povelje jer se nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku nastoje ispuniti mjerila iz Priloga Odluci 2006/928, konkretno, prvo od tih mjerila.
- 37 U tim je okolnostima Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li načelo *ne bis in idem*, kako je zajamčeno člankom 50. [Povelje], u vezi s obvezama Rumunjske da ispuni mjerila iz [Priloga] Odluci [2006/928], tumačiti na način da odluka o obustavi postupka koju je donijelo državno odvjetništvo nakon što je prikupilo ključne dokaze u predmetnom slučaju onemogućuje da se, zbog toga što je ta odluka pravomoćna, protiv iste osobe vodi drugi kazneni postupak zbog istog djela, iako s drukčijom pravnom kvalifikacijom, osim u slučajevima kad se utvrdi nepostojanje okolnosti na kojoj se temelji obustava postupka ili kad su se pojavile nove činjenice ili okolnosti iz kojih proizlazi da više ne postoji okolnost na kojoj se temelji obustava postupka?”

### Nadležnost Suda

- 38 Rumunjska vlada smatra da zahtjev za prethodnu odluku treba odbaciti kao nedopušten jer članak 50. Povelje nije primjenjiv u ovom slučaju, s obzirom na to da ne postoji situacija provedbe prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Naime, prema mišljenju te vlade, sud koji je uputio zahtjev pogrešno se oslonio na mjerila iz priloga Odluci 2006/928 kao i na točke 158., 159. i 172. presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătoria din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393) kako bi opravdao primjenjivost Povelje, iako su ta mjerila utvrđena zbog nedostataka koje je Komisija „utvrdila” prije pristupanja Rumunjske Uniji, osobito u područjima pravosuđa i borbe



protiv korupcije. U tim okolnostima valja smatrati, osobito s obzirom na sudsku praksu proizašlu iz presude od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 53. i navedena sudska praksa), da aspekt povezan sa zaštitom načela *ne bis in idem* nije obuhvaćen područjem primjene Povelje, tako da se situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može ocjenjivati s obzirom na odredbe Povelje, konkretno, s obzirom na njezin članak 50.

- 39 Kad je riječ o argumentima rumunjske vlade, na koje se odnosi prethodna točka ove presude i koji se zapravo odnose na nadležnost Suda za odlučivanje, valja podsjetiti na to da iz članka 19. stavka 3. točke (b) UEU-a i članka 267. prvog stavka UFEU-a proizlazi da je Sud nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku o tumačenju prava Unije ili o valjanosti akata koje su donijele institucije Unije.
- 40 U tom pogledu valja podsjetiti i na to da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. Nasuprot tomu, kada pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati te eventualno istaknute odredbe Povelje ne mogu same po sebi biti temelj takve nadležnosti (presuda od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 41 U ovom slučaju iz navoda istaknutih u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da je pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut postupak preispitivanja žalbe podnesene protiv presude Tribunalula Olt (Viši sud u Oltu) od 19. studenoga 2018., navedene u točki 30. ove presude, kojom je osoba NR osuđena za primanje mita na temelju članka 289. Kaznenog zakonika, u vezi s člankom 308. stavkom 1. tog zakonika i člankom 6. Zakona br. 78/2000. Međutim, kao što je rumunjska vlada potvrdila na raspravi, tim se nacionalnim odredbama osigurava prenošenje Okvirne odluke 2003/568 u rumunjski pravni poredak, točnije njezinih članaka 2. i 4.
- 42 U tim je okolnostima, čak i bez potrebe za odlučivanjem o eventualnoj relevantnosti mjerila iz Priloga Odluci 2006/928, uvjet provedbe prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje u ovom slučaju ispunjen. Iz toga slijedi da se Povelja primjenjuje na glavni postupak.
- 43 Posljedično, Sud je nadležan odgovoriti na upućeno pitanje.

### **O prethodnom pitanju**

- 44 Najprije treba podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati postavljena pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2023., Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Uzimajući u obzir razloge koji proizlaze iz zahtjeva za prethodnu odluku, a kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio koristan odgovor, valja smatrati da taj sud svojim pitanjem u biti pita treba li načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje, tumačiti na način da se može smatrati da je

osoba pravomoćno oslobođena, u smislu tog članka 50., na temelju rješenja o obustavi postupka koje je donijelo državno odvjetništvo a da nije ispitalo pravni položaj te osobe u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kazneno djelo koje je predmet progona.

- 46 Člankom 50. Povelje određuje se da se „[n]ikome [...] ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom”. Stoga načelo *ne bis in idem* zabranjuje kumulaciju kako progona tako i sankcija kaznene prirode u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 47 Primjena tog načela podliježe dvama uvjetima, odnosno, s jedne strane, postojanju prethodne pravomoćne odluke (uvjet „bis”) i, s druge strane, tomu da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „idem”) (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 28.).

### ***Uvjet „bis”***

- 48 U pogledu uvjeta „bis”, kako bi se za osobu moglo smatrati da je u odnosu na nju donesena „pravomoćn[a] [kaznena presuda]” za djela koja joj se stavljaju na teret, u smislu članka 50. Povelje, potrebno je, kao prvo, da je progon pravomoćno okončan u skladu s nacionalnim pravom. Naime, odluka kojom se pravomoćno ne okončava progon na nacionalnoj razini u načelu ne može imati za posljedicu to da predstavlja procesnu prepreku eventualnom pokretanju ili nastavku kaznenog progona za ista djela protiv te osobe (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 29. lipnja 2016., Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, t. 34. i 35. i navedenu sudska praksu).
- 49 Usto, valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da okolnost da je odluku donijelo državno odvjetništvo nije odlučujuća za ocjenu okončava li se tom odlukom pravomoćno progon. Naime, članak 50. Povelje također se primjenjuje na odluke tijela koje je pozvano sudjelovati u provođenju kaznenog sudovanja u dotičnom nacionalnom pravnom poretku, kao što je to državno odvjetništvo, kojima se pravomoćno okončava kazneni progon, iako u donošenju takvih odluka nije sudjelovao sud, a one nemaju oblik presude (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 29. lipnja 2016., Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, t. 38. i 39. i navedenu sudska praksu).
- 50 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 25. i 27. ove presude, s jedne strane, podnositelji prijava iz glavnog postupka nisu koristili pravna sredstva dostupna u rumunjskom pravu kako bi osporili predmetno rješenje o obustavi postupka i, s druge strane, rješenjem predraspravnog vijeća Judecătorie Slatina (Prvostupanjski sud u Slatini) od 21. studenoga 2016., odbijen je zahtjev za potvrdu ponovnog pokretanja kaznenog progona protiv osobe NR zbog kaznenog djela iznude koje je naložio glavni državni odvjetnik Parcheta de pe lângă Judecătoria Slatina (Državno odvjetništvo pri Prvostupanjskom sudu u Slatini).
- 51 Stoga se čini da je progon pravomoćno okončan i da je predmetno rješenje o obustavi postupka postalo pravomoćno, podložno provjerama koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev.
- 52 Kao drugo, kako bi utvrdio može li se smatrati da je osoba NR pravomoćno oslobođena predmetnim rješenjem o obustavi postupka, sud koji je uputio zahtjev morat će se uvjeriti da je ono doneseno nakon ocjene o meritumu, a ne samo na temelju postupovnih razloga. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 100. svojeg mišljenja, za uvjet koji se odnosi na ocjenu merituma predmeta 673/P/2016 može se smatrati da je ispunjen tim rješenjem samo ako

on sadržava ocjenu koja se odnosi na materijalne elemente navodnog kaznenog djela, kao što je, među ostalim, analiza kaznene odgovornosti osobe NR kao navodnog počinitelja tog kaznenog djela.

- 53 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kako bi se moglo smatrati da je u odnosu na neku osobu donesena „pravomoćn[a] [kaznena presuda]” za djela koja joj se stavljaju na teret, u smislu članka 50. Povelje, potrebno provjeriti je li ta odluka donesena nakon ocjene o meritumu dotičnog predmeta (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2023., *Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, EU:C:2023:670, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 54 To je tumačenje potvrđeno, s jedne strane, tekstom tog članka 50. jer pojmovi „osuda” i „oslobođenje” nužno ukazuju na to da je kaznena odgovornost dotične osobe ispitana i da je u tom pogledu donesena odluka (presuda od 16. prosinca 2021., *AB i dr. (Povlačenje amnestije)*, C-203/20, EU:C:2021:1016, t. 57.).
- 55 S druge strane, navedeno tumačenje je u skladu s legitimnim ciljem izbjegavanja nekažnjavanja osoba koje su počinile kazneno djelo, cilja koji ulazi u kontekst područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba predviđeno u članku 3. stavku 2. UEU-a (presuda od 16. prosinca 2021., *AB i dr. (Povlačenje amnestije)*, C-203/20, EU:C:2021:1016, t. 58. i navedena sudska praksa).
- 56 Prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, tijekom postupka u tom predmetu mogao bi ići u prilog utvrđenju da su ocijenjeni meritum predmeta i krivnja odnosno nevinost dotične osobe. Stoga, kada je kaznena istraga pokrenuta nakon što su iznesene optužbe protiv predmetne osobe, proveden obavijesni razgovor sa žrtvom, dokazi prikupljeni i ispitani od strane nadležnog tijela vlasti te donesena obrazložena odluka na temelju tih dokaza, vjerojatno je da će ti čimbenici dovesti do utvrđenja da je ocijenjena osnovanost predmeta (vidjeti u tom smislu presudu *ESLJP-a* od 8. srpnja 2019., *Mihalache protiv Rumunjske*, CE:ECHR: 2019:0708JUD005401210, t. 98.).
- 57 Kako bi se moglo smatrati da je tijelo vlasti koje donosi odluku provelo takvo ispitivanje osnovanosti predmeta, to tijelo vlasti mora ispitati ili ocijeniti dokaze iz spisa te ocijeniti sudjelovanje dotične osobe u jednom događaju ili svim događajima koji su bili povod za postupanje istražnih tijela kako bi utvrdilo je li utvrđena „kaznena” odgovornost te osobe (vidjeti u tom smislu presudu *ESLJP-a* od 8. srpnja 2019., *Mihalache protiv Rumunjske*, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, t. 97. i navedenu sudsku praksu).
- 58 Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da se, kada je nadležno tijelo izreklo sankciju kao posljedicu ponašanja koje se pripisuje osobi o kojoj je riječ, razumno može smatrati da je nadležno tijelo prethodno ocijenilo okolnosti predmeta i nezakonitost ponašanja osobe o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 23. ožujka 2023., *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 59 Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da odluku pravosudnih tijela države članice, na temelju koje je jedan optuženik pravomoćno oslobođen zbog nedostatka dokaza, treba smatrati utemeljenom na razmatranju merituma dotičnog predmeta (vidjeti u tom smislu presudu od 28. rujna 2006., *Van Straaten*, C-150/05, EU:C:2006:614, t. 60. i 61.).
- 60 Sud je također utvrdio da rješenje o obustavi i neupućivanju predmeta sudu nadležnom za donošenje presude – a sve zbog nedostatka dokaza – koje je doneseno nakon istražnog postupka tijekom kojeg su prikupljena i ispitana različita dokazna sredstva treba smatrati utemeljenim na

razmatranju koje se ticalo merituma s obzirom na to da ono predstavlja pravomoćnu odluku o nedostatnosti tih dokaza i isključuje bilo kakvu mogućnost da predmet bude ponovno otvoren na osnovi istog spleta indicija (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2014., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, t. 17. i 30. i navedenu sudsku praksu).

- 61 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 64. svojeg mišljenja, Sud pojasnio da, kada se odluka temelji na nepostojanju ili nedostatnosti dokaza, još je potrebno, kako bi se moglo utvrditi da se ta odluka temelji na ocjeni merituma dotičnog predmeta, da je donošenju navedene odluke prethodila temeljita istraga.
- 62 Naime, ako izostane takva temeljita istraga, u okviru koje su prikupljena i ispitana različita postojeća dokazna sredstva, ne može se smatrati da je odluci kojom se okončava kazneni progon prethodila ocjena merituma dotičnog predmeta. Sud je, među ostalim, smatrao da neslušavanje žrtve i potencijalnog svjedoka predstavljaju indiciju da takva temeljita istraga nije provedena (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2016., Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, t. 48., 53. i 54.).
- 63 U ovom slučaju iz navoda istaknutih u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da se državni odvjetnik, kako bi donio predmetno rješenje o obustavi postupka, oslonio na izvješće – priloženo tom rješenju – koje je sastavilo policijsko tijelo saslušavši osobu NR i podnositelje prijave iz glavnog postupka, kao i da je pribavio, među ostalim, kompaktni disk koji je sadržavao audio snimku sjednice glavne skupštine zadruge BX održane 30. travnja 2015. Ti elementi upućuju na to da su tijekom istrage prikupljena i ispitana različita dokazna sredstva o kojima je donesena meritorna ocjena. Međutim, neslušavanje osoba AX, BD, CH, FX i LM, koje su također sudjelovale na tom sastanku, moglo bi predstavljati indiciju o neispitivanju pravnog položaja osobe NR u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kazneno djelo koje je predmet progona.
- 64 U tim je okolnostima na sudu koji je uputio zahtjev da se uvjeri da je predmetnom rješenju o obustavi postupka prethodila ocjena merituma predmeta 673/P/2016 i da ono nije doneseno samo na temelju postupovnih razloga.

### ***Uvjet „idem”***

- 65 Kad je riječ o uvjetu „idem”, iz samog teksta članka 50. Povelje proizlazi da se njime zabranjuje ponovni kazneni progon ili ponovno kažnjavanje u kaznenom postupku iste osobe za isto kazneno djelo (presuda od 23. ožujka 2023., Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Iznimka od načela *ne bis in idem*), C-365/21, EU:C:2023:236, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 66 Izricanje „pravomoćn[e] [kaznene presude]” u smislu članka 50. Povelje pretpostavlja postojanje ranijeg progona pokrenutog protiv dotične osobe. U tom pogledu, Sud je već pojasnio da se načelo *ne bis in idem* primjenjuje samo na osobe u odnosu na koje je donesena pravomoćna presuda u državi članici (vidjeti u tom smislu po analogiji presudu od 25. srpnja 2018., AY (Uhidbeni nalog – Svjedok), C-268/17, EU:C:2018:602, t. 43. i 44. i navedenu sudsku praksu).
- 67 Usto, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, relevantan kriterij za ocjenu postojanja istog kaznenog djela u smislu članka 50. Povelje onaj materijalne istovjetnosti djela, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe. Stoga se tim

člankom zabranjuje izricanje više kaznenih sankcija za istovjetna djela u različitim postupcima vođenima u tu svrhu (presuda od 12. listopada 2023., INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, t. 72. i navedena sudska praksa).

- 68 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da pravna kvalifikacija djela u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kaznenog djela jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici (presuda od 12. listopada 2023., INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, t. 73. i navedena sudska praksa).
- 69 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je, iako je u predmetu 47/P/2016 pokrenut kazneni progon protiv osobe NR *in personam* zbog kaznenog djela primanja mita, u predmetu 673/P/2016 kazneni progon pokrenut *in rem* zbog kaznenog djela iznude.
- 70 Najprije valja pojasniti da, s obzirom na sudske praksu navedenu u točki 68. ove presude, i pod uvjetom da je utvrđeno da su se ta dva predmeta odnosila na istovjetna djela, okolnost da se kazneni progon pokrenut u navedenim predmetima odnosio na različita kaznena djela nije relevantna za ocjenu postojanja istog „kaznenog djela” u smislu članka 50. Povelje.
- 71 S druge strane, okolnost prema kojoj je kazneni progon u predmetu 673/P/2016, povodom kojeg je doneseno predmetno rješenje o obustavi postupka, bio pokrenut *in rem*, ne može se smatrati irelevantnom za potrebe te ocjene, s obzirom na to da iz objašnjenja koja je rumunjska vlada iznijela na raspravi proizlazi da osoba NR nije formalno stekla svojstvo osumnjičenika u okviru predmeta 673/P/2016 i da je bila saslušana samo kao svjedok.
- 72 Stoga se čini da ta vlada ima na umu uvjet koji se odnosi na identitet osobe koji, prema navodima iz zahtjeva za prethodnu odluku, u kaznenoj presudi od 21. rujna 2021. nisu doveli u pitanje ni sud koji je uputio zahtjev ni Înalta Curte de Casație ei Justiție (Vrhovni kasacijski sud).
- 73 U tom pogledu, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 94. i 95. svojeg mišljenja i kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 54., 56. i 57. ove presude, može se smatrati da je u odnosu na osobu donesena „pravomoćn[a] [kaznena presuda]” samo ako iz donesene odluke jasno proizlazi da je tijekom istrage koja je prethodila toj odluci, neovisno o tomu je li ta istraga pokrenuta *in rem* ili *in personam* na temelju nacionalnog prava, njezin pravni položaj u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kaznena djela koja su predmet progona ispitan te je, u slučaju kada državno odvjetništvo donese rješenje o obustavi postupka, ta odgovornost odbačena.
- 74 Ako to nije bio slučaj, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, predmetno rješenje o obustavi postupka ne bi moglo biti prepreka pokretanju novog kaznenog progona protiv osobe NR, za ista djela.
- 75 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da načelo *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje treba tumačiti na način da se ne može smatrati da je osoba pravomoćno oslobođena, u smislu tog članka 50., na temelju rješenja o obustavi postupka koje je donijelo državno odvjetništvo a da nije ispitalo pravni položaj te osobe u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kazneno djelo koje je predmet progona.

## **Troškovi**

- 76 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

**Načelo *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima**

**treba tumačiti na način da se:**

**ne može smatrati da je osoba pravomoćno oslobođena, u smislu tog članka 50., na temelju rješenja o obustavi postupka koje je donijelo državno odvjetništvo a da nije ispitalo pravni položaj te osobe u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kazneno djelo koje je predmet progona.**

Potpisi