Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. maj 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — præjudiciel forelæggelse efter hasteproceduren — politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 50 og 52 — princippet ne bis in idem — konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen — artikel 54 — begreberne »sanktion, der er »fuldbyrdet««, og »sanktion, der er ved at blive fuldbyrdet««

I sag C-129/14 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberlandesgericht Nürnberg (Tyskland) ved afgørelse af 19. marts 2014, indgået til Domstolen den 20. marts 2014, i straffesagen mod

Zoran Spasic,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, M. Safjan og C.G. Fernlund samt dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer), D. Šváby, E. Jarašiūnas, S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

henset til den forelæggende rets anmodning af 19. marts 2014, indgået til Domstolen den 20. marts 2014, om at undergive den præjudicielle forelæggelse en hasteprocedure i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement,

henset til Domstolens Tredje Afdelings afgørelse af 31. marts 2014 om at efterkomme denne anmodning,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. april 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zoran Spasic ved Rechtsanwalt A. Schwarzer

— den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede

— den franske regering ved D. Colas og F.-X. Bréchot, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. Ventrella

— Rådet for Den Europæiske Union ved P. Plaza og Z. Kupčová, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved W. Bogensberger og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører såvel fortolkningen af artikel 54 i den konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000 L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«), vedrørende anvendelsen af princippet ne bis in idem, som denne bestemmelses forenelighed med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en i Tyskland indledt straffesag mod Zoran Spasic for bedrageri, som denne havde begået i Italien.

Retsforskrifter

EU-retten

Chartret

3 Chartrets artikel 50 med overskriften »Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse« er indeholdt i chartrets afsnit VI, der selv har overskriften »Retfærdighed i retssystemet«. Artiklen er affattet på følgende måde:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

4 Rettighederne, frihederne og principperne i chartret skal i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i chartrets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i chartret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser.

5 Under overskriften »Rækkevidde […] af [sikrede] rettigheder […]« fastsætter chartrets artikel 52, der er indeholdt i afsnit VII om »Almindelige bestemmelser […]«, følgende:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[...]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

[...]

7. Unionens og medlemsstaternes domstole tager behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter.«

6 I forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 17, herefter »forklaringerne til chartret«) bliver det for så vidt angår chartrets artikel 50 præciseret, at non bis in idem-reglen ikke kun gælder mellem de forskellige retter i en og samme medlemsstat, men også mellem retterne i flere medlemsstater, hvilket svarer til gældende EU-ret. Denne forklaring ad samme artikel 50 henviser i øvrigt udtrykkeligt til gennemførelseskonventionens artikel 54-58, idet det samtidig præciseres, at de meget begrænsede undtagelser i disse artikler, hvorefter medlemsstaterne kan fravige non bis in idem-reglen, er omfattet af den horisontale bestemmelse i artikel 52, stk. 1, om begrænsninger.

Gennemførelseskonventionen

7 Gennemførelseskonventionen er blevet indgået med henblik på at sikre gennemførelsen af aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 14. juni 1985 (EFT 2000 L 239, s. 13).

8 Gennemførelseskonventionens artikel 54 er indeholdt i konventionens kapitel 3, der har overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger (ne bis in idem)«. Artiklen fastsætter:

»En person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en kontraherende part, kan ikke retsforfølges af en anden kontraherende part for de samme strafbare handlinger, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning.«

Protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union

9 Gennemførelseskonventionen er blevet indført i EU-retten ved protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, der i henhold til Amsterdamtraktaten er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1997 C 340, s. 93, herefter »Schengenprotokollen«), som en del af Schengenreglerne, således som defineret i bilaget til protokollen. Sidstnævnte bemyndiger 13 medlemsstater til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengenreglerne.

10 Det fremgår af Schengenprotokollens artikel 1, at Den Italienske Republik i mellemtiden også er blevet kontraherende stat i gennemførelseskonventionen.

11 Protokollens artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»[...]

Rådet [for Den Europæiske Union] […] fastlægger […] i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne retsgrundlaget for hver af de bestemmelser eller afgørelser, der udgør Schengenreglerne.

[Den Europæiske Unions] Domstol udøver de beføjelser, der er tillagt den ved de relevante bestemmelser i traktaterne, med hensyn til sådanne bestemmelser og afgørelser og i overensstemmelse med det fastlagte retsgrundlag. [...]

Så længe ovennævnte foranstaltninger ikke er truffet, betragtes de bestemmelser eller afgørelser, som udgør Schengenreglerne, som retsakter baseret på afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, jf. dog artikel 5, stk. 2.«

12 Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20. maj 1999 om fastsættelse, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, af retsgrundlaget for hver af de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengenreglerne (EFT L 176, s. 17), er blevet vedtaget i henhold til Schengenprotokollens artikel 2, stk. 1. Det fremgår af artikel 2 i afgørelse 1999/436 og af bilag A hertil, at Rådet har udpeget artikel 34 EU og 31 EU som retsgrundlag for gennemførelseskonventionens artikel 54-58.

Protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union

13 Protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union (EUT 2008 C 115, s. 290), der er knyttet som bilag til EUF-traktaten, bemyndigede 25 medlemsstater til inden for Unionens institutionelle og juridiske rammer at indlede et forstærket indbyrdes samarbejde på de områder, der er omfattet af Schengenreglerne. Protokollens artikel 2 har således følgende ordlyd:

»Schengenreglerne gælder for de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1, jf. dog artikel 3 i tiltrædelsesakten af 16. april 2003 og artikel 4 i tiltrædelsesakten af 25. april 2005. Rådet træder i stedet for den eksekutivkomité, der blev nedsat ved Schengenaftalerne.«

Protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser

14 Artikel 9 i den som bilag til EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser (EUT 2008 C 115, s. 322) er sålydende:

»Retsvirkningerne af retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer på grundlag af [EU-traktaten] inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, bevares, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne. Det samme gælder de konventioner, som medlemsstaterne har indgået på grundlag af [EU-traktaten].«

15 Protokollens artikel 10, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Som overgangsforanstaltning og med hensyn til Unionens retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, skal institutionernes beføjelser være følgende på datoen for ikrafttrædelsen af nævnte traktat: Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 258 [TEUF] finder ikke anvendelse, og Den Europæiske Unions Domstols beføjelser i henhold til afsnit VI i [EU-traktaten] i den udgave, der gælder inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, forbliver de samme, også når de er godkendt i henhold til artikel 35, stk. 2, EU.

[…]

3. I alle tilfælde ophører overgangsforanstaltningerne i stk. 1 med at have virkning fem år efter datoen for Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

[…]«

Rammeafgørelse 2002/584/RIA

16 Artikel 1, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT L 81, s. 24, herefter »rammeafgørelse 2002/584«), fastsætter:

»Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.«

17 I henhold til artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 kan en europæisk arrestordre bl.a. udstedes, når der er idømt en straf eller pålagt en anden frihedsberøvende foranstaltning, og når disse straffe har en varighed på mindst fire måneder.

18 Fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre kan afslås af de grunde, som er indeholdt i samme rammeafgørelses artikel 3 og 4.

Rammeafgørelse 2005/214/RIA

19 Det fremgår af anden betragtning til Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe (EUT L 76, s. 16), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT L 81, s. 24, herefter »rammeafgørelse 2005/214«), at »[p]rincippet om gensidig anerkendelse bør anvendes på bødestraffe, der idømmes af retlige eller administrative myndigheder, med henblik på at lette fuldbyrdelsen i en anden medlemsstat end den, hvor bøden pålægges«.

Rammeafgørelse 2008/909/RIA

20 Artikel 3 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT L 327, s. 27) bestemmer:

»1. Denne rammeafgørelse har til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat med henblik på at lette den domfældtes sociale rehabilitering anerkender en dom og fuldbyrder sanktionen.

2. Denne rammeafgørelse finder anvendelse, hvis den domfældte befinder sig i udstedelsesstaten eller i fuldbyrdelsesstaten.

[...]«

Rammeafgørelse 2009/948/RIA

21 Tredje betragtning til Rådets rammeafgørelse 2009/948/RIA af 30. november 2009 om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager (EUT L 328 s. 42) har følgende ordlyd:

»Foranstaltningerne i denne rammeafgørelse bør tage sigte på at forebygge situationer, hvor den samme person er genstand for parallelle straffesager i forskellige medlemsstater, som vedrører de samme faktiske omstændigheder, da det vil kunne føre til, at der træffes endelig afgørelse i sagerne i to eller flere medlemsstater. Rammeafgørelsen søger derfor at forebygge overtrædelse af princippet om »ne bis in idem«, således som det er opstillet i [gennemførelseskonventionens] artikel 54 […]«

22 I henhold til denne rammeafgørelses artikel 5, stk. 1, skal en kompetent myndighed i en medlemsstat, når den har rimelig grund til at antage, at der føres en parallel retssag i en anden medlemsstat, kontakte den kompetente myndighed i den anden medlemsstat for at få bekræftet, at der føres parallelle straffesager, med henblik på at indlede direkte høringer.

Nationale bestemmelser

Tysk ret

23 § 7, stk. 1, i Strafgesetzbuch (straffeloven), der har overskriften »Anvendelighed for så vidt angår lovovertrædelser begået i udlandet i andre tilfælde«, har følgende ordlyd:

»Tysk strafferet finder anvendelse på lovovertrædelser, der er begået mod en tysk statsborger i udlandet, når lovovertrædelsen straffes på lovovertrædelsesstedet, eller når lovovertrædelsesstedet ikke henhører under nogen strafferetlig myndighed.«

24 Artikel 263 i Strafgesetzbuch med overskriften »Bedrageri« har følgende ordlyd:

»(1) Den, der med forsæt om at skaffe sig selv eller en tredjeperson en uberettiget vinding påfører nogen et formuetab ved at fremkalde eller bestyrke en vildfarelse under falske forudsætninger eller gennem fordrejning eller udeladelse af sande faktiske omstændigheder, straffes med fængsel i op til fem år eller med en bøde.

[...]

(3) I særligt grove tilfælde er straffen fængsel fra seks måneder til ti år. Der er som regel tale om et særligt groft tilfælde, når lovovertræderen

1. handler professionelt eller som medlem af en bande [...]«

25 I medfør af § 1 i Gesetz betreffend die Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 35 des EU-Vertrages (lov om indbringelse af præjudicielle spørgsmål for De Europæiske Fællesskabers Domstol på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager i medfør af artikel 35 EU) af 6. august 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2035) kan samtlige tyske retter til Domstolen indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse på det i artikel 35 EU fastsatte område, der enten vedrører gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser, fortolkningen af konventioner eller gyldigheden og fortolkningen af gennemførelsesforanstaltninger vedrørende konventioner henhørende under nævnte område.

Italiensk ret

26 Straffelovens artikel 640, stk. 1, med overskriften »Bedrageri« fastsætter:

»Den, der gennem list eller svigagtige manøvrer bestemmer en anden til fejl, skaffer sig selv eller andre uberettiget vinding, hvorved tredjemand påføres et formuetab, straffes med fængsel fra seks måneder indtil tre år og med en bøde på mellem 51 og 1 032 EUR.

[...]«

27 Strafferetsplejelovens artikel 444, stk. 1, bestemmer:

»Den tiltalte og den offentlige anklagemyndighed kan anmode retten om, i en konkret sag og i det anførte omfang, at pålægge en alternativ straf eller en bødestraf nedsat med op til en tredjedel af beløbet, eller en fængselsstraf, når denne, henset til omstændighederne og nedsat med op til en tredjedel af perioden, i sig selv eller i kombination med en bødestraf, ikke overstiger 5 år.«

28 I henhold til strafferetsplejelovens artikel 656, stk. 5, udsætter den offentlige anklagemyndighed fuldbyrdelsen af frihedsstraffen, hvis denne ikke overstiger tre år. Såfremt den domfældte ikke anmoder om en alternativ foranstaltning til fængsling, tilbagekalder den offentlige anklagemyndighed i medfør af lovens artikel 656, stk. 8, udsættelsen af gennemførelsen.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Zoran Spasic, der er serbisk statsborger, retsforfølges af Staatsanwaltschaft Regensburg (anklagemyndigheden i Regensburg, Tyskland) for i Milano (Italien) den 20. marts 2009 at have begået bedrageri som del af en organiseret bande. Ofret, Wolfgang Soller, som er tysk statsborger, havde, efter at været blevet kontaktet af en medhjælper til Zoran Spasic, overdraget sidstnævnte 40 000 EUR i små sedler i bytte for pengesedler på 500 EUR, der efterfølgende viste sig at være falske.

30 Zoran Spasic, der havde været genstand for en europæisk arrestordre udstedt den 27. august 2009 af Staatsanwaltschaft Innsbruck (Østrig) for andre lovovertrædelser begået efter samme fremgangsmåde, blev anholdt i Ungarn den 8. oktober 2009 og derefter overgivet til de østrigske myndigheder. Han blev i denne medlemsstat idømt fængsel i syv år og seks måneder, og denne afgørelse af 26. august 2010 fik endelig retskraft.

31 Den 25. februar 2010 udstedte Amtsgericht Regensburg (retten i retskredsen Regensburg) en indenlandsk arrestordre vedrørende det i Milano begåede bedrageri, hvilken arrestordre tjente som grundlag for Staatsanwaltschaft Regensburgs udstedelse af en europæisk arrestordre den 5. marts 2010.

32 Ved afgørelse af 18. juni 2012, der blev retskraftig den 7. juli 2012, blev Zoran Spasic af Tribunale ordinario di Milano (retten i Milano, Italien) in absentia idømt dels en frihedsstraf på et år, dels betaling af en bøde på 800 EUR, for det bedrageri, der blev begået i Milano den 20. marts 2009. Det fremgår af denne afgørelse fra Tribunale ordinario di Milano, at Zoran Spasic, mens han var fængslet i Østrig, havde tilstået skriftligt, og at den nationale ret på grundlag heraf havde gjort brug af straffelovens artikel 640 og strafferetsplejelovens artikel 444. Den offentlige anklagemyndighed ved Tribunale ordinario di Milano udsatte gennemførelsen i medfør af sidstnævnte lovs artikel 656, stk. 5.

33 Samme offentlige anklagemyndighed tilbagekaldte ved afgørelse af 5. januar 2013 udsættelsen af gennemførelsen af straffen og traf bestemmelse om fængsling af den domfældte med henblik på dennes afsoning af den ovennævnte frihedsstraf på et år og om, at denne skulle betale bøden på 800 EUR.

34 Den 20. november 2013 udstedte Amtsgericht Regensburg en ny udvidet indenlandsk arrestordre på Zoran Spasic, hvis punkt I vedrører det af den nationale arrestordre af 25. februar 2010 allerede omfattede bedrageri som del af en organiseret bande, der blev begået mod Wolfgang Soller i Milano den 20. marts 2009, og hvis punkt II vedrører andre strafbare handlinger.

35 Zoran Spasic har været varetægtsfængslet i Tyskland siden den 6. december 2013, hvor de østrigske myndigheder på grundlag af den europæiske arrestordre af 5. marts 2010 overgav ham til de tyske myndigheder.

36 Zoran Spasic indbragte afgørelsen om fortsat varetægtsfængsling for Amtsgericht Regensburg, idet han i det væsentlige gjorde gældende, at han i medfør af princippet ne bis in idem ikke kunne retsforfølges i Tyskland for de i Milano den 20 marts 2009 begåede strafbare handlinger, for så vidt som han på grundlag af samme handlinger allerede havde været genstand for en endelig og eksigibel domfældelse fra Tribunale ordinario di Milano.

37 Ved kendelse af 13. januar 2014 gav Amtsgericht Regensburg ikke Zoran Spasic medhold i hans søgsmål og hjemviste sagen til Landgericht Regensburg (regional domstol i Regensburg). Den 23. januar 2014 betalte Zoran Spasic ved bankoverførsel 800 EUR for den af Tribunale ordinario di Milano pålagte bøde og fremlagde beviset for denne betaling for Landgericht Regensburg.

38 Ved afgørelse af 28. januar 2014 stadfæstede Landgericht Regensburg den af Amtsgericht Regensburg afsagte kendelse, idet den præciserede, at den fortsatte varetægtsfængsling gyldigt kunne støttes på strafbare handlinger, der er anført i punkt I i arrestordren af 20. november 2013 og omfattet af afgørelsen fra Tribunale ordinario di Milano, dvs. de i Milano den 20. marts 2009 begåede strafbare handlinger.

39 Zoran Spasic har iværksat appel ved Oberlandesgericht Nürnberg (appelretten i Nürnberg) til prøvelse af denne afgørelse fra Landgericht Regensburg. Han har i det væsentlige gjort gældende, at de begrænsende bestemmelser i gennemførelseskonventionens artikel 54 ikke på gyldig vis kan indskrænke rækkevidden af chartrets artikel 50, og at han skal løslades, idet han har betalt bøden på 800 EUR.

40 Den forelæggende ret, der har anført, at den på dette punkt henviser til den faste praksis fra Bundesgerichtshof (forbundsdomstolen), er af den opfattelse, at gennemførelseskonventionens artikel 54 udgør en begrænsende bestemmelse som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Af denne grund finder det i chartrets artikel 50 knæsatte princip ne bis in idem anvendelse under de betingelser, der er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at Domstolen aldrig har udtalt sig om foreneligheden af gennemførelseskonventionens artikel 54 med chartrets artikel 50 eller om betydningen af, at en person, der ved samme afgørelse er idømt fængselsstraf og betaling af en bøde, alene fuldbyrder denne anden sanktion.

41 På denne baggrund har Oberlandesgericht Nürnberg besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [gennemførelseskonventionens] artikel 54 […] forenelig med [chartrets] artikel 50 […], for så vidt som den gør forbuddet mod dobbelt strafforfølgning [princippet ne bis in idem] betinget af, at sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning?

2) Er den nævnte betingelse i [gennemførelseskonventionens] artikel 54 […] også opfyldt, såfremt kun en del (i det foreliggende tilfælde: bøden) af en sanktion bestående af to selvstændige dele (i det foreliggende tilfælde: frihedsstraf og bøde), der er blevet pålagt i domsstaten, er fuldbyrdet?«

Om Domstolens kompetence

42 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er baseret på artikel 267 TEUF, hvorimod de forelagte spørgsmål vedrører gennemførelseskonventionen, hvilken konvention henhører under EU-traktatens afsnit VI, i den affattelse, der fandt anvendelse inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

43 Det er i denne henseende ubestridt, at den i artikel 267 TEUF fastsatte ordning kan finde anvendelse på Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 35 EU, der selv er gældende indtil den 1. december 2014, på de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse (jf. i denne retning dom Santesteban Goicoechea, C-296/08 PPU, EU:C:2008:457, præmis 36).

44 Som det fremgår af meddelelsen om Amsterdamtraktatens ikrafttrædelsesdato, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 1. maj 1999 (EFT L 114, s. 56), har Forbundsrepublikken Tyskland fremsat en erklæring i henhold til artikel 35, stk. 2, EU, hvorved den har godkendt Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 3, litra b).

45 På denne baggrund kan den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen ikke nævner artikel 35 EU, men henviser til artikel 267 TEUF, ikke i sig selv føre til, at Domstolen ikke er kompetent til at besvare de af Oberlandesgericht Nürnberg forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom Santesteban Goicoechea, EU:C:2008:457, præmis 38).

46 Det følger af ovennævnte betragtninger, at Domstolen er kompetent til at besvare de forelagte spørgsmål.

Om hasteproceduren

47 Oberlandesgericht Nürnberg har anmodet om, at den foreliggende præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 23a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 107 i sidstnævntes procesreglement.

48 Den forelæggende ret har begrundet sin anmodning ved at anføre, at berettigelsen af Zoran Spasic' fængsling afhænger af Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål.

49 Ved afgørelse af 31. marts 2014 har Domstolen efter forslag fra den refererende dommer, og efter at have hørt generaladvokaten, på grundlag af artikel 267, stk. 4, TEUF og Domstolens procesreglements artikel 107 besluttet at efterkomme den nationale rets anmodning om at undergive den præjudicielle forelæggelse hasteproceduren.

Om de præjudicielle spørgsmål

50 Indledningsvis bemærkes, at selv om gennemførelseskonventionens artikel 54 gør anvendelsen af princippet ne bis in idem betinget af, at fuldbyrdelsen af sanktionen ikke længere er mulig, finder den ikke anvendelse inden for rammerne i hovedsagen, for så vidt som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, hvilke er blevet bekræftet i retsmødet, at den frihedsstraf, som Zoran Spasic er blevet idømt i Italien, efter denne medlemsstats ret fortsat kan fuldbyrdes.

Om det første spørgsmål

51 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelseskonventionens artikel 54, der gør anvendelsen af princippet ne bis in idem betinget af, at sanktionen, i tilfælde af domfældelse, »er fuldbyrdet«, eller af, at den »er ved at blive fuldbyrdet« eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet (herefter »fuldbyrdelsesbetingelsen«), er forenelig med chartrets artikel 50, som sikrer dette princip.

52 I denne henseende bemærkes, at gennemførelseskonventionens artikel 54 ved sin ordlyd adskiller sig fra chartrets artikel 50, for så vidt som den undergiver anvendelsen af princippet ne bis in idem fuldbyrdelsesbetingelsen.

53 Domstolen har fastslået, at anvendelsen af princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 på en strafforfølgning som den, der er genstand for tvisten i hovedsagen, forudsætter, at de foranstaltninger, som allerede er blevet vedtaget over for den tiltalte ved en endelig afgørelse, har en strafferetlig karakter (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 33), hvilket ikke er bestridt i den foreliggende sag.

54 Med henblik på at besvare det første forelagte spørgsmål bemærkes indledningsvis i denne sammenhæng, at forklaringerne ad chartrets artikel 50, der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, er blevet udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af chartret, og som såvel Unionens retsinstanser som medlemsstaternes domstole skal tage behørigt hensyn til, udtrykkeligt anfører gennemførelseskonventionens artikel 54 blandt de bestemmelser, der er omfattet af den horisontale bestemmelse i chartrets artikel 52, stk. 1.

55 Det følger heraf, at den supplerende bestemmelse i gennemførelseskonventionens artikel 54 udgør en begrænsning for princippet ne bis in idem, der er forenelig med chartrets artikel 50, idet begrænsningen er omfattet af forklaringerne til chartret ad sidstnævnte artikel, hvortil bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, direkte henviser. Under alle omstændigheder, og uafhængigt af de anvendte ord i forklaringerne til chartret ad nævnte artikel 50, udgør fuldbyrdelsesbetingelsen, hvorefter den bredere beskyttelse i denne artikel 50 undergives en supplerende betingelse, en begrænsning i den ved nævnte artikel knæsatte rettighed som omhandlet i chartrets artikel 52.

56 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er knæsat ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders væsentligste indhold. Det fremgår af andet punktum i nævnte stykke, at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger til disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

57 I den foreliggende sag er det ubestridt, at begrænsningen af princippet ne bis in idem skal anses for at være fastlagt i lovgivningen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, for så vidt som den følger af gennemførelseskonventionens artikel 54.

58 Hvad angår princippets væsentligste indhold bemærkes, således som den tyske og den franske regering har gjort gældende i deres indlæg, at den i gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte fuldbyrdelsesbetingelse ikke rejser tvivl om princippet ne bis in idem som sådan. Nævnte betingelse har nemlig bl.a. til formål at undgå, at en person, over for hvem der er afsagt endelig dom i den første kontraherende stat, ikke længere kan retsforfølges for de samme strafbare handlinger i en anden kontraherende stat, og dermed forbliver ustraffet i sidste ende, når den første stat ikke har fuldbyrdet den idømte straf (jf. i denne retning dom Kretzinger, C-288/05, EU:C:2007:441, præmis 51).

59 Det følger heraf, at en bestemmelse som gennemførelseskonventionens artikel 54 skal anses for at respektere det væsentligste indhold i det i chartrets artikel 50 knæsatte princip ne bis in idem.

60 Det skal imidlertid efterprøves, om den restriktion, der følger af fuldbyrdelsesbetingelsen i gennemførelseskonventionens artikel 54, er forholdsmæssig, hvilket gør det nødvendigt indledningsvis at undersøge, om denne betingelse kan anses for at opfylde mål af almen interesse som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, og om proportionalitetsprincippet i bekræftende fald er iagttaget som omhandlet i samme bestemmelse.

61 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at Unionen i henhold til artikel 3, stk. 2, TEU giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser samt forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

62 Som det fremgår af artikel 67, stk. 3, TEUF, indebærer Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at det er nødvendigt for Unionen at bestræbe sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning.

63 Fuldbyrdelsesbetingelsen i gennemførelseskonventionens artikel 54 indskriver sig i denne sammenhæng, for så vidt som den som anført i denne doms præmis 58 har til formål at undgå den straffrihed i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som personer, der er blevet endeligt domfældt i en EU-medlemsstat, ville kunne drage nytte af.

64 Det kan derfor ikke bestrides, at fuldbyrdelsesbetingelsen i gennemførelseskonventionens artikel 54 er egnet til at nå det forfulgte mål. Ved i tilfælde af manglende fuldbyrdelse af den pålagte sanktion at tillade myndighederne i en kontraherende stat at retsforfølge en person, der er blevet endeligt domfældt i en anden kontraherende stat, for de samme strafbare handlinger, undgås nemlig risikoen for, at den domfældte forbliver ustraffet, fordi den pågældende har forladt domsstatens område.

65 Hvad angår nødvendigheden af fuldbyrdelsesbetingelsen for at opfylde det mål af almen interesse, der i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed tilsigter at undgå straffrihed for personer, som er blevet endeligt domfældt i en EU-medlemsstat, bemærkes, at der, således som Kommissionen har gjort gældende i sine skriftlige indlæg og i retsmødet, på EU-plan ganske vist findes mange instrumenter til at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne i straffesager.

66 I denne henseende henvises til rammeafgørelse 2009/48, hvis artikel 5 forpligter de myndigheder i forskellige medlemsstater, der gør krav på konkurrerende kompetencer med henblik på gennemførelsen af straffesager vedrørende de samme strafbare handlinger, til at indlede direkte høringer for at nå til enighed om en effektiv løsning, der kan medvirke til at undgå de negative følger af, at der foreligger parallelle retssager.

67 Sådanne direkte høringer kan i givet fald for det første føre til, at myndighederne i den medlemsstat, hvor den ret, der har afsagt den nævnte endelige straffedom, er beliggende, med henblik på fuldbyrdelsen af de pålagte sanktioner udsteder en europæisk arrestordre på grundlag af bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584. De samme høringer kan på grundlag af rammeafgørelse 2005/214 og 2008/909 for det andet føre til, at de sanktioner, som er blevet pålagt af en straffedomstol i en medlemsstat, bliver fuldbyrdet i en anden medlemsstat (jf. for så vidt angår fortolkningen af rammeafgørelse 2005/214 dom Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733).

68 Sådanne instrumenter til gensidig hjælp forudsætter imidlertid ikke opfyldelsen af en fuldbyrdelsesbetingelse, der er analog med betingelsen i gennemførelseskonventionens artikel 54, og kan derfor ikke sikre den fuldstændige opfyldelse af det forfulgte mål.

69 Selv om det er korrekt, at disse mekanismer kan lette fuldbyrdelsen af afgørelser inden for Den Europæiske Union, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at brugen heraf er underlagt diverse betingelser og i sidste ende afhænger af, at der bliver truffet en afgørelse i den medlemsstat, hvor den ret, der har afsagt en endelig straffedom, er beliggende, idet denne medlemsstat ikke er undergivet en EU-retlig betingelse om at sikre den faktiske fuldbyrdelse af sanktioner, der følger af denne straffedom. De muligheder, som disse rammeafgørelser giver denne medlemsstat, er derfor ikke af en sådan art, at de kan sikre, at det i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed undgås, at personer, som er blevet endeligt domfældt i Unionen, slipper for straf, når den første domsstat ikke har foranstaltet den pålagte straf fuldbyrdet.

70 Selv om rammeafgørelse 2008/909 gør det muligt at overveje den situation, at en frihedsstraf bliver fuldbyrdet i en anden medlemsstat end den, hvori den ret, der har afsagt dommen, er beliggende, bemærkes i øvrigt, at denne mulighed i medfør af rammeafgørelsens artikel 4 både er betinget af samtykke fra den domfældte og af den omstændighed, at den medlemsstat, hvori dommen er blevet afsagt, må lægge til grund, at fuldbyrdelsesstatens fuldbyrdelse af sanktionen vil tjene det formål at lette den domfældtes sociale rehabilitering. Det følger heraf, at den ordning, der er indført ved denne rammeafgørelse, ikke har som hovedmål at bekæmpe straffriheden for personer, der er blevet endeligt domfældte i Unionen, og at den ikke kan sikre den fuldstændige opfyldelse af dette mål.

71 Desuden bemærkes, at gennemførelseskonventionens fuldbyrdelsesbetingelse indebærer, at i det tilfælde, hvor særlige omstændigheder i en konkret sag og den første domsstats holdning har tilladt, at den afsagte sanktion er blevet fuldbyrdet eller er ved at blive fuldbyrdet, i givet fald ved hjælp af instrumenter, der er fastsat i EU-retten for at lette fuldbyrdelsen af straffene, kan en person, der er blevet endeligt domfældt i en medlemsstat, ikke længere retsforfølges i en anden medlemsstat for de samme strafbare handlinger. Følgelig vil sådanne retsforfølgninger kun finde sted inden for de ved gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte rammer i de tilfælde, hvor den nuværende ordning i EU-retten, af en hvilken som helst grund, ikke har været tilstrækkelig til at udelukke straffrihed for personer, der i Unionen er blevet endeligt domfældte.

72 Det følger heraf, at den i gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte fuldbyrdelsesbetingelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for i en grænseoverskridende sammenhæng at undgå, at personer, som er domfældte i en EU-medlemsstat, slipper for straf.

73 Det kan inden for rammerne af den konkrete anvendelse af den i gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte fuldbyrdelsesbetingelse på et specifikt tilfælde imidlertid ikke udelukkes, at de kompetente nationale retter, på grundlag af artikel 4, stk. 3, TEU og de af Kommissionen anførte retlige instrumenter fra den afledte EU-ret på det strafferetlige område, tager kontakt til hinanden og indleder høringer med henblik på at undersøge, om der i den første domsmedlemsstat foreligger en reel hensigt om at fuldbyrde de pålagte sanktioner.

74 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at gennemførelseskonventionens artikel 54, hvorefter anvendelsen af princippet ne bis in idem gøres betinget af, at sanktionen, i tilfælde af domfældelse, »er fuldbyrdet«, eller af, at den »er ved at blive fuldbyrdet«, er forenelig med chartrets artikel 50, som sikrer dette princip.

Om det andet spørgsmål

75 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelseskonventionens artikel 54 skal fortolkes således, at den blotte betaling af den bøde, som er pålagt en person, der af en ret i en anden medlemsstat ved samme afgørelse er blevet idømt en frihedsstraf, der ikke er blevet fuldbyrdet, gør det muligt at lægge til grund, at sanktionen er blevet fuldbyrdet eller er ved at blive fuldbyrdet i denne bestemmelses forstand.

76 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes indledningsvis, at medlemsstaternes materielle og processuelle strafferet ikke har været genstand for en harmonisering på EU-plan.

77 Det i gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte princip ne bis in idem har ikke kun til formål i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed at undgå straffrihed for personer, som er blevet endeligt domfældt i Unionen, men også at sikre retssikkerheden derved, at endelige afgørelser fra offentlige organer efterkommes i mangel på harmonisering eller tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivninger.

78 I hovedsagen blev Zoran Spasic, som bekræftet af den italienske regering i retsmødet, idømt to hovedsanktioner, nemlig dels frihedsstraffen, dels bøden.

79 Selv i mangel på harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivninger kræver en ensartet anvendelse af EU-retten efter fast retspraksis, at en bestemmelse, som ikke henviser til disse staters lovgivning, undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, der skal søges under hensyntagen til sammenhængen i den bestemmelse, hvori den indgår, og det forfulgte formål (jf. i denne retning domme van Esbroeck, C-436/04, EU:C:2006:165, præmis 35, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 38, og Baláž, EU:C:2013:733, præmis 26).

80 Selv om gennemførelseskonventionens artikel 54, idet der i bestemmelsen er anvendt ental, fastsætter, at det er en betingelse, at »sanktionen […] er fuldbyrdet«, dækker denne betingelse naturligvis den situation, hvor der er blevet idømt to hovedsanktioner, såsom de i hovedsagen omhandlede, nemlig dels en frihedsstraf, dels idømmelse af en bøde.

81 En anden fortolkning ville nemlig føre til, at det i gennemførelseskonventionens artikel 54 fastsatte princip ne bis in idem mistede sin betydning, og bringe nævnte bestemmelses effektive virkning i fare.

82 Det skal heraf konkluderes, at for så vidt som den ene af de to idømte sanktioner ikke er blevet »fuldbyrdet« som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, kan denne betingelse ikke anses for at være opfyldt.

83 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt situationen i hovedsagen svarer til den betingelse, der også er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54, og hvorefter sanktionen skal være »ved at blive fuldbyrdet«, for at princippet ne bis in idem kan finde anvendelse, er det ubestridt, at Zoran Spasic end ikke er påbegyndt afsoningen af sin frihedsstraf i Italien (jf. i denne retning dom Kretzinger, EU:C:2007:441, præmis 63).

84 Hvad angår de to straffe, der primært er blevet idømt, kan det heller ikke lægges til grund, at sanktionen som følge af betalingen af bøden er »ved at blive fuldbyrdet« som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54.

85 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at den blotte betaling af den bøde, som er pålagt en person, der af en ret i en anden medlemsstat ved samme afgørelse er blevet idømt en frihedsstraf, der ikke er blevet fuldbyrdet, ikke gør det muligt at lægge til grund, at sanktionen er blevet fuldbyrdet eller er ved at blive fuldbyrdet i denne bestemmelses forstand.

Sagens omkostninger

86 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 54 i den konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995, og hvorefter anvendelsen af princippet ne bis in idem gøres betinget af, at sanktionen, i tilfælde af domfældelse, »er fuldbyrdet«, eller af, at den »er ved at blive fuldbyrdet«, er forenelig med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som sikrer dette princip.**

2) **Konventionens artikel 54 skal fortolkes således, at den blotte betaling af den bøde, som er pålagt en person, der af en ret i en anden medlemsstat ved samme afgørelse er blevet idømt en frihedsstraf, der ikke er blevet fuldbyrdet, ikke gør det muligt at lægge til grund, at sanktionen er blevet fuldbyrdet eller er ved at blive fuldbyrdet i denne bestemmelses forstand.**

Underskrifter