DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

10. marts 2005 *

I sag C-469/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 35 EU indgivet af Tribunale di Bologna (Italien) ved afgørelse af 22. september 2003, indgået til Domstolen den 10. november 2003, i straffesagen mod

Filomeno Mario Miraglia,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer) og P. Kūris,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2004,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Filomeno Mario Miraglia ved avvocatessa N. Trifirò

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello

— den græske regering ved M. Apessos og I. Bakopoulos samt M. Tassopoulou, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget

— den franske regering ved R. Abraham og G. de Bergues samt C. Isidoro, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og J. van Bakel, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. de March og W. Bogensberger, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen 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 (EFT 2000 L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«), undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen (Luxembourg).

2 Anmodningen er fremsat i en straffesag mod Filomeno Mario Miraglia, der er tiltalt for sammen med andre personer at have organiseret indførsel til Bologna af euforiserende stoffer af heroin-typen.

Retsforskrifter

Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen

3 I henhold til artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, der i henhold til Amsterdam-traktaten er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »protokollen«), bemyndiges 13 medlemsstater af Den Europæiske Union, herunder Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene, til at indføre et tættere indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengen-reglerne, således som disse er defineret i bilaget til protokollen.

4 De således definerede Schengen-regler omfatter bl.a. 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, herefter »Schengen-aftalen«), samt gennemførelseskonventionen.

5 Protokollens artikel 2, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at fra datoen for Amsterdam-traktatens ikrafttræden er Schengen-reglerne umiddelbart gældende for de medlemsstater, der er nævnt i protokollens artikel 1.

6 I medfør af protokollens artikel 2, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, traf Rådet for Den Europæiske Union den 20. maj 1999 afgørelse 1999/436/EF 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 Schengen-reglerne (EFT L 176, s. 17). Det fremgår af afgørelsens artikel 2, sammenholdt med bilag A til afgørelsen, at Rådet valgte artikel 34 EU og 31 EU, der er indeholdt i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, som har overskriften »Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager«, som retsgrundlag for gennemførelseskonventionens artikel 54-58.

7 Disse artikler udgør kapitel 3, der har overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger«, i gennemførelseskonventionens afsnit III, som har overskriften »Politi og sikkerhed«. Det bestemmes i artikel 54:

»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.«

Den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager

8 Artikel 2, litra b), i den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager, undertegnet i Strasbourg den 20. april 1959 (herefter »den europæiske konvention om gensidig retshjælp«), bestemmer:

»Begæring om retshjælp kan afslås:

[...]

b) såfremt den stat, over for hvilken begæringen fremsættes, finder, at begæringens efterkommelse vil kunne krænke den pågældende stats suverænitet, bringe dens sikkerhed i fare, stride mod dens almindelige retsprincipper (*ordre public*) eller skade andre livsvigtige interesser.«

9 Kongeriget Nederlandene har taget følgende forbehold vedrørende artikel 2, litra b), i den europæiske konvention om gensidig retshjælp:

»Den nederlandske regering forbeholder sig ret til ikke at efterkomme en anmodning om retshjælp,

[...]

b) hvis det drejer sig om en retsforfølgning, der er uforenelig med princippet »ne bis in idem«

c) hvis det drejer sig om en undersøgelse vedrørende handlinger, for hvilke tiltalte retsforfølges i Nederlandene.«

Den nederlandske lovgivning

10 Artikel 36 i den nederlandske straffeproceslov bestemmer:

»1. I tilfælde af tiltalefrafald kan den ret, ved hvilken sagen er anlagt senest, på begæring af den tiltalte, afsige kendelse om, at tiltalen er frafaldet.

2. Retten kan udsætte sin afgørelse vedrørende begæringen, hver gang på ubestemt tid, såfremt anklagemyndigheden fremlægger oplysninger, der gør det muligt at antage, at strafforfølgningen fortsat pågår.

3. Før retten træffer afgørelse, skal den høre direkte berørte personer, som den har kendskab til, vedrørende tiltaltes begæring.

4. Kendelsen forkyndes straks for tiltalte.«

11 Samme lovs artikel 255 bestemmer:

»1. Efter tiltalefrafald og efter at kendelsen om tiltalefrafald er blevet meddelt tiltalte, eller efter at tiltalte har modtaget meddelelse om, at der ikke vil blive truffet yderligere skridt med henblik på strafforfølgning, i sidstnævnte tilfælde med forbehold af artikel 12i eller artikel 246, kan tiltalte ikke længere retsforfølges vedrørende samme faktiske forhold, medmindre der fremlægges nye beviser.

2. Som nye beviser anses kun vidneerklæringer eller tiltaltes erklæringer såvel som akter, dokumenter og politirapporter, der er kommet til veje efterfølgende, eller som ikke har været genstand for vurdering.

3. I sådanne tilfælde kan tiltalte kun indstævnes for Rechtbank efter iværksættelsen af en forberedende forundersøgelse vedrørende disse nye beviser [...]«

12 For så vidt angår begæringer om gensidig retshjælp i straffesager bestemmer artikel 552-1 i den nederlandske straffeproceslov følgende:

»Begæringen imødekommes ikke:

[...]

b. hvis imødekommelse af begæringen indebærer, at der ydes bidrag til strafforfølgning eller domfældelse i en sag, som er uforenelig med princippet nævnt i straffelovens artikel 68 [...] og artikel 255, stk. 1

c. hvis det drejer sig om en undersøgelse vedrørende handlinger, for hvilke tiltalte retsforfølges i Nederlandene [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 I forbindelse med en efterforskning, hvori de italienske og de nederlandske myndigheder samarbejdede, blev Filomeno Mario Miraglia arresteret i Italien den 1. februar 2001 i overensstemmelse med en beslutning om varetægtsfængsling udfærdiget af undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Bologna.

14 Filomeno Mario Miraglia blev tiltalt for sammen med andre personer at have organiseret indførsel af 20,16 kg heroin fra Nederlandene til Bologna, hvilket er strafbart i medfør af artikel 110 i den italienske straffelov og artikel 80 i præsidentielt dekret nr. 309/90.

15 Den 22. januar 2002 besluttede undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Bologna, at der skulle rejses tiltale mod Filomeno Mario Miraglia vedrørende ovennævnte strafbare forhold, og besluttede samtidig, at varetægtsfængslingen af tiltalte skulle erstattes af husarrest. Tribunale di Bologna besluttede herefter at erstatte husarresten med en pligt for ham til at opholde sig i Mondragone (Italien), og derefter, at der ikke skulle træffes nogen foreløbige foranstaltninger, hvorfor tiltalte nu er løsladt.

16 Parallelt hermed blev der vedrørende de samme strafbare handlinger indledt straffesag mod Filomeno Mario Miraglia af de nederlandske myndigheder for at have transporteret 30 kg heroin fra Nederlandene til Italien.

17 Filomeno Mario Miraglia blev varetægtsfængslet af de nederlandske myndigheder for disse handlinger den 18. december 2000 og blev løsladt den 28. december 2000. Den 17. januar 2001 forkastede Gerechtshof te Amsterdam (Nederlandene) appellen iværksat af anklagemyndigheden til prøvelse af kendelse afsagt af Rechtbank te Amsterdam (Nederlandene), hvorved begæringen om fortsat varetægtsfængsling ikke blev taget til følge.

18 Straffesagen mod Filomeno Mario Miraglia blev afsluttet den 13. februar 2001 uden domfældelse eller andre sanktioner. Under denne sag rejste den nederlandske anklagemyndighed ikke tiltale mod Filomeno Mario Miraglia. Det fremgår af sagen, at denne beslutning blev truffet, fordi en straffesag vedrørende de samme forhold var indledt i Italien.

19 Ved kendelse af 9. november 2001 tilkendte Rechtbank te Amsterdam Filomeno Mario Miraglia en erstatning for varetægtsfængslingen samt advokatomkostninger.

20 Ved skrivelse af 7. november 2002 afslog anklagemyndigheden ved Rechtbank te Amsterdam begæringen om gensidig retshjælp fremsat af anklagemyndigheden ved Tribunale di Bologna med henvisning til Kongeriget Nederlandenes forbehold for så vidt angår artikel 2, litra b), i den europæiske konvention om gensidig retshjælp, eftersom Rechtbank havde »frafaldet sigtelsen uden at pålægge nogen strafsanktion«.

21 Den 10. april 2003 anmodede den italienske anklagemyndighed de nederlandske retslige myndigheder om oplysninger om udfaldet af straffesagen mod Filomeno Mario Miraglia og om, hvilke foranstaltninger de nederlandske myndigheder havde truffet, for at den italienske anklagemyndighed kunne vurdere relevansen heraf i overensstemmelse med gennemførelseskonventionens artikel 54.

22 Ved notat af 18. april 2003 oplyste den nederlandske anklagemyndighed sin italienske modpart om, at straffesagen mod Filomeno Mario Miraglia var blevet afsluttet, uden dog at give oplysninger vedrørende den pågældende afgørelse og dens indhold, der efter den forelæggende rets opfattelse var tilstrækkelige. Den nederlandske anklagemyndighed oplyste, at der var tale om en »endelig retsafgørelse«, hvilket i overensstemmelse med artikel 255 i den nederlandske straffeproceslov indebar, at der ikke kunne iværksættes forfølgning vedrørende de samme strafbare handlinger eller ydes retslig bistand til udenlandske myndigheder, medmindre der fremkom nye beviser vedrørende Filomeno Mario Miraglia. De nederlandske retslige myndigheder tilføjede, at gennemførelseskonventionens artikel 54 var til hinder for enhver begæring om retsligt samarbejde fremsat af den italienske stat.

23 Ifølge den forelæggende ret besluttede de nederlandske myndigheder ikke at rejse formel tiltale mod Filomeno Mario Miraglia, fordi der i mellemtiden var indledt en

straffesag mod tiltalte i Italien vedrørende samme strafbare forhold. Denne beslutning kan måske forklares som en »præventiv anvendelse« af princippet ne bis in idem.

24 Ifølge Tribunale di Bologna er denne fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 imidlertid fejlagtig, idet begge berørte stater derved fratages en konkret mulighed for at undersøge, om tiltalte er skyldig eller uskyldig.

25 En sådan fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 hindrer nemlig såvel de nederlandske myndigheder i at rejse tiltale mod Filomeno Mario Miraglia, fordi der verserer en sag i Italien vedrørende de samme forhold, som de italienske myndigheder i at tage stilling til spørgsmålet om tiltaltes skyld.

26 Den forelæggende ret har tilføjet, at selv hvis den til forskel fra de nederlandske myndigheder fandt, at der ikke foreligger en situation, hvori princippet ne bis in idem finder anvendelse, og beslutter at fortsætte sagen, ville retten være nødsaget til at vurdere spørgsmålet om Filomeno Mario Miraglias skyld uden det vigtige bidrag i efterforskningen, som de nederlandske myndigheders forundersøgelser udgør, og uden disse myndigheders gensidige retshjælp.

27 Det er under disse omstændigheder, at Tribunale di Bologna har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Finder artikel 54 i [gennemførelseskonventionen] anvendelse, når den retsafgørelse, der er truffet i den første stat, er en afgørelse om at undlade at rejse tiltale, som ikke indeholder nogen vurdering af realiteten, og som alene er truffet, fordi en straffesag allerede er indledt i en anden stat?«

Om det præjudicielle spørgsmål

28 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet ne bis in idem, der er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54, finder anvendelse på en afgørelse truffet af en medlemsstats retslige myndigheder, hvorved det fastslås, at en sag er afsluttet, efter at anklagemyndigheden har besluttet ikke at rejse formel tiltale alene i anledning af — og uden at der er foretaget nogen vurdering af realiteten — at der er indledt en straffesag i en anden medlemsstat mod samme tiltalte og vedrørende samme forhold.

29 Det fremgår af selve ordlyden af gennemførelseskonventionens artikel 54, at ingen kan retsforfølges i en medlemsstat for de samme strafbare handlinger som dem, med hensyn til hvilke der over for den pågældende allerede er »afsagt endelig dom« i en anden medlemsstat.

30 En retsafgørelse som den, der er genstand for hovedsagen, som er truffet, efter at anklagemyndigheden har besluttet ikke at rejse formel tiltale alene i anledning af — og uden at der er foretaget nogen vurdering af realiteten — at der er indledt en straffesag i en anden medlemsstat mod samme tiltalte og vedrørende samme forhold, kan ikke anses for en endelig dom vedrørende denne person i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i gennemførelseskonventionens artikel 54.

31 Denne fortolkning af nævnte artikel 54 er så meget desto mere nødvendig, som den er den eneste, hvorved indholdet af og formålet med den pågældende bestemmelse slår igennem over for processuelle aspekter, som i øvrigt varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og som kan sikre en hensigtsmæssig anvendelse af denne artikel.

32 Det er ubestridt, at gennemførelseskonventionens artikel 54 har til formål at undgå, at en person, der udøver sin ret til fri bevægelighed, som følge heraf retsforfølges for de samme forhold på flere medlemsstaters område (dom af 11.2.2003, forenede sager C-187/01 og C-385/01, Gözütok og Brügge, Sml. I, s. 1345, præmis 38).

33 Anvendelsen af denne artikel på en beslutning om at afslutte en straffesag som den, der er genstand for hovedsagen, ville imidlertid have til virkning at gøre det vanskeligere, eller endog hindre, konkret at sanktionere den ulovlige adfærd, som foreholdes tiltalte, i nogen af de berørte medlemsstater.

34 For det første blev nævnte beslutning om sagens afslutning truffet af de retslige myndigheder i en medlemsstat uden nogen form for vurdering af den ulovlige karakter af tiltaltes adfærd. For det andet vil iværksættelsen af en straffesag i en anden medlemsstat vedrørende samme forhold blive berørt til trods for, at det er indledningen af en sådan retsforfølgning, der har begrundet, at anklagemyndigheden i den første medlemsstat frafaldt tiltalen. En sådan konsekvens ville helt åbenbart være i strid med selve formålet med bestemmelserne i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, således som fastsat i artikel 2, stk. 1, fjerde led, EU, nemlig formålet om »at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende [...] bekæmpelse af kriminalitet«.

35 Følgelig skal det forelagte spørgsmål besvares med, at princippet ne bis in idem, der er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 54, ikke finder anvendelse på en afgørelse truffet af en medlemsstats retslige myndigheder, hvorved det fastslås, at en sag er afsluttet, efter at anklagemyndigheden har besluttet ikke at rejse formel tiltale alene i anledning af — og uden at der er foretaget nogen vurdering af realiteten — at der er indledt en straffesag i en anden medlemsstat mod samme tiltalte og vedrørende samme forhold.

Sagens omkostninger

36 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 (Femte Afdeling) for ret:

Princippet ne bis in idem, der er fastsat i artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen 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, undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen, finder ikke anvendelse på en afgørelse truffet af en medlemsstats retslige myndigheder, hvorved det fastslås, at en sag er afsluttet, efter at anklagemyndigheden har besluttet ikke at rejse formel tiltale alene i anledning af — og uden at der er foretaget nogen vurdering af realiteten — at der er indledt en straffesag i en anden medlemsstat mod samme tiltalte og vedrørende samme forhold.

Underskrifter