Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. september 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen – artikel 54 – artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet ne bis in idem – begrebet »samme strafbare handlinger« – straffedom afsagt i en medlemsstat mod et medlem af en terrorsammenslutning for deltagelse i denne sammenslutning med henblik på forberedelse af en terrorhandling – retsforfølgning i en anden medlemsstat på grund af de samme terrorhandlinger«

I sag C-802/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien) ved afgørelse af 4. december 2023, indgået til Domstolen den 28. december 2023, i straffesagen mod

MSIG,

procesdeltager:

Ministerio Fiscal,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne A. Kumin, I. Ziemele og S. Gervasoni,

generaladvokat: D. Spielmann,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Ministerio Fiscal ved fiscal C. García-Berro Montilla,

– den spanske regering ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,

* Processprog: spansk.

– den ungarske regering ved Zs. Biró-Tóth og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og I. Zaloguin, 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 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 (EFT 2000, L 239, s. 19), undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådt i kraft den 26. marts 1995 (herefter »gennemførelseskonventionen«), sammenholdt med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod MSIG for terroristisk ødelæggelse, forsøg på terrorangreb og legemsbeskadigelse.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Gennemførelseskonventionens artikel 54, der er indeholdt i konventionens afsnit III, kapitel 3, som har overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger (ne bis in idem)«, 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.«

Spansk ret

Organisk lov 7/2014

4 Artikel 14 i Ley Orgánica 7/2014, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (organisk lov 7/2014 om udveksling af strafferegisteroplysninger og hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i

Den Europæiske Union) af 12. november 2014 (BOE nr. 275 af 13.11.2014, s. 93204) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har følgende ordlyd:

»1. De retsvirkninger, der er knyttet til en tidligere endelig dom afsagt i en anden medlemsstat over den samme person for andre forhold, svarer i forbindelse med en ny straffesag til de retsvirkninger, der ville følge af samme dom, hvis den var blevet afsagt i Spanien, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

a) Der er sket domfældelse for strafbare handlinger i overensstemmelse med den spanske lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor de blev begået.

b) Der er indhentet tilstrækkelige oplysninger om disse domme gennem de gældende instrumenter for gensidig retshjælp eller gennem udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

2. Med forbehold af bestemmelserne i det foregående stykke har endelige domme afsagt i en anden medlemsstat ingen retsvirkning på følgende retsakter og kan ikke medføre, at de ophæves eller indbringes for en domstol:

a) endelige domme, der tidligere er truffet af de spanske domstole, og afgørelserne om deres fuldbyrdelse

b) domme afsagt i efterfølgende sager i Spanien i forbindelse med de begåede lovovertrædelser, før domstolene i den anden medlemsstat har afsagt en dom

c) kendelser, som er afsagt, eller som afsiges i henhold til artikel 988, stk. 3, i Ley de Enjuiciamiento Criminal [(strafferetsplejeloven)], som fastsætter begrænsninger for straffuldbyrdelse, herunder de i litra b) omhandlede.

3. Straffeattester i det centrale register anses for at være slettet, selv om de hidrører fra domme afsagt i andre stater, med henblik på at blive taget i betragtning i Spanien af dommere og domstole i overensstemmelse med spansk lovgivning, medmindre domsstaten på forhånd har givet meddelelse om, at de er slettet.«

5 Den eneste tillægsbestemmelse til denne lov bestemmer:

»Domme afsagt af en domstol i en medlemsstat i Den Europæiske Union før den 15. august 2010 tages under ingen omstændigheder i betragtning ved anvendelsen af denne lov.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6 Efter at være blevet anholdt den 3. oktober 2004 af det franske politi blev MSIG den 4. september 2019 overgivet til de spanske myndigheder i henhold til en europæisk arrestordre udstedt af Juzgado Central de Instrucción nº 2 de l'Audiencia Nacional (central forundersøgelsesdommer nr. 2 ved domstolen i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien).

7 Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager), som er den forelæggende ret, behandler en straffesag mod MSIG, som er tiltalt for at have begået et terrorangreb i Oviedo (Spanien) den 21. juli 1997. MSIG er tiltalt for at have begået terroristisk ødelæggelse, forsøg på terrordrab og legemsbeskadigelse.

8 De faktiske forhold, der ligger til grund for denne tiltale, er af den forelæggende ret beskrevet som følger:

»Under sit ophold i Frankrig og uden at forlade dette land fra et ubestemt tidspunkt og indtil sin anholdelse dér i oktober 2004 var [MSIG] i sin egenskab af leder af terrororganisationen Euskadi Ta Askatasuna (ETA) den person, der var ansvarlig for at fremsende de instrukser, der var udarbejdet af organisationens øverste ledelse, og for i overensstemmelse med disse instrukser at fastlægge aktionslinjerne for de terroristkommandoer, der opererede i Spanien, ved at give dem oplysninger fra Frankrig, normalt ved hjælp af sedler placeret på forudbestemte steder, samt materielle midler (våben, granater og sprængstoffer) til at gennemføre deres aktionskampagner, normalt gennem tredjeparter, som opbevarede våbnene. Det tilkom oftest medlemmerne af disse kommandoer i overensstemmelse med de generelle instrukser fra ETA's ledelse at træffe konkrete beslutninger om den terroraktion, der skulle udføres, at planlægge den i detaljer ved hjælp af de materielle midler og våben, som de havde fået udleveret, og, når aktionen var blevet udført, at aflægge rapport om resultatet heraf til terrororganisationens ledelse.

I den konkrete sag, der gav anledning til retsforfølgningen, besluttede to ETA-medlemmer – som på daværende tidspunkt var ukendte for politiet, og som opererede i en »legal« kommando (»KATU« eller »KATTU«) […], sandsynligvis med hjælp fra andre personer, som ikke var kendte, og som handlede efter de generelle instrukser, de havde fået om at angribe politi- eller militære mål – at angribe politistationen i Oviedo, hovedstaden i Comunidad Autónoma de Asturias (den selvstyrende region Asturien, Spanien), idet de med de våben, som de havde modtaget og oplagret, fremstillede en automatisk hjemmelavet anordning til affyring af panserværnsgranater, som de omkring kl. 8 om morgenen den 21. juli 1997 placerede i en vis afstand fra politistationen, idet de ligeledes placerede en hjemmelavet tidsforsinket sprængladning i nærheden, så den ville detonere i det øjeblik, hvor det måtte formodes, at affyringsstrukturen ville blive inspiceret af politiet.

Kun tre af de planlagte granater blev affyret, og ingen af dem ramte deres mål, idet de vilkårligt eksploderede flere steder i nærheden heraf og kun forårsagede materiel skade og, på grund af støjen fra eksplosionen, høreskader på en person, der var i nærheden. Den fælde, som sprængstoffet udgjorde, blev opdaget af politiet under inspektionen på stedet, og sprængstoffet blev straks desarmeret.«

9 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at MSIG ifølge den spanske anklagemyndighed skal anses for at være den materielle gerningsmand til de omhandlede overtrædelser, dels fordi MSIG på tidspunktet for de omhandlede forhold var ansvarlig for ETA's »legale kommandoer«, dels fordi MSIG fra Frankrig havde leveret forskellige våben til »den legale kommando« »KATU« eller »KATTU« (herefter »KATTU«) med henblik på at begå terrorangreb. Den straf, som anklagemyndigheden kræver for de omhandlede forhold, er ifølge den forelæggende rets oplysninger på i alt 71 års fængsel. Den forelæggende ret har præciseret, at fuldbyrdelsen af denne straf ex lege bør give anledning til anvendelse af en begrænsning til maksimalt 30 års fængsel i overensstemmelse med straffelovens bestemmelser.

10 MSIG er imidlertid allerede blevet dømt in absentia i Frankrig for »deltagelse i en forbrydersammenslutning med henblik på forberedelse af en terrorhandling«. Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til fire domme afsagt i Frankrig, hvorved MSIG blev dømt (herefter »de franske domme«). De tre første, der var afsagt henholdsvis den 21. februar 2000, den 23. februar 2000 og den 13. februar 2003, dækker forskellige perioder i 1996 og 1997 og førte hver især til idømmelse af en straf på 5 års fængsel. Den fjerde, som var blevet afsagt den 17. december 2010, angik perioden, der sluttede den 10. marts 2004, med undtagelse af den periode, der begyndte i 1996 og sluttede den 31. december 1997, og som førte til idømmelse af en straf på 20 års fængsel.

11 I medfør af en afgørelse om fastsættelse af en samlet straf afsagt af cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) den 13. februar 2014 blev de straffe, der var blevet idømt ved de franske domme, lagt sammen til en enkelt fængselsstraf på 20 år, som MSIG skulle afsone i Frankrig inden udleveringen til de spanske myndigheder.

12 Den forelæggende ret har endvidere anført, at MSIG, efter at være blevet udleveret til de spanske myndigheder, blev retsforfulgt og dømt i Spanien i sager, der i nogle tilfælde vedrørte handlinger begået udelukkende i Spanien som medlem af ETA, inden MSIG var flyttet til Frankrig, og i andre sager, herunder den i hovedsagen omhandlede, vedrørte MSIG's deltagelse fra fransk område som ETA-leder i terrorhandlinger begået i Spanien.

13 Den forelæggende ret har anført, at den ved kendelse af 20. februar 2023 sammenlagde de straffe, som MSIG var blevet idømt ved otte endelige domme afsagt i Spanien, og fastsatte en grænse på 30 års fængsel for alle de endelige domme med henblik på deres fuldbyrdelse i overensstemmelse med straffelovens artikel 76, stk. 1, og strafferetsplejelovens artikel 988, idet de pågældende lovovertrædelser i henhold til den sidstnævnte bestemmelse må anses for at være indbyrdes forbundne og ville kunne retsforfølges i en enkelt sag.

14 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at spansk ret ikke tillader en sammenlægning af de domme, der er afsagt af de franske og de spanske domstole, på trods af den juridiske forbindelse, der i mange tilfælde er mellem disse domme. Efter at have afsonet straffen på 20 års fængsel i Frankrig skal MSIG således afsone en fængselsstraf på 30 år, dvs. i alt mindst 50 års fængsel, uden at det er muligt at fastsætte en grænse for straffen.

15 Den forelæggende ret har anført, at de franske domme tidsmæssigt dækker hele den aktivitet, som MSIG udøvede fra Frankrig som leder af ETA. Disse domme ville have resulteret i idømmelse af straffe på i alt 35 års fængsel, som i medfør af afgørelse af 13. februar 2014 fra cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) om sammenlægning af straffe blev sammenlagt til en enkelt straf på 20 års fængsel med den begrundelse, at de nævnte domme vedrørte den samme ulovlige aktivitet, der omfattede de handlinger, som den pågældende havde begået i sin egenskab af leder med ansvar for de »legale kommandoer«, der opererede i Spanien, og som vedrørte såvel udformningen af ETA's operationer som tilvejebringelsen af midler med henblik på at udføre angreb. MSIG deltog således på forskellige tidspunkter i forberedelsen af terrorangreb, der fandt sted i Spanien.

16 Både de af MSIG's handlinger, der blev pådømt i Frankrig, og de handlinger, der er omhandlet i hovedsagen, blev udelukkende begået fra Frankrig, uden at MSIG på noget tidspunkt er rejst til Spanien. Endvidere vedrørte de handlinger, der blev retsforfulgt i Spanien, MSIG's organisering, som leder af ETA, af de »legale kommandoers« aktioner, i dette tilfælde KATTU, hvis medlemmer selvstændigt besluttede, hvilke mål der skulle rammes, ved at anvende det modtagne

materiale og ved efterfølgende at rapportere til ETA's ledelse, bl.a. om resultatet af de udførte angreb eller om de fejl, der var begået. Retsforfølgningen af MSIG i Spanien vedrører således den samme aktivitet som den, der er omhandlet i de franske domme.

17 De franske myndigheder har undersøgt og truffet afgørelse om MSIG's samlede ulovlige aktiviteter som ledende medlem af ETA og har opnået et præcist og detaljeret kendskab til MSIG's handlinger i forbindelse med ETA's terrorhandlinger i Spanien og Frankrig, hvilket afspejles i de franske domme.

18 Ifølge den forelæggende ret er der ikke nogen tvivl om, at alle de oplysninger, der er indsamlet af de franske efterforskere, er blevet anvendt i forbindelse med retsforfølgningen af MSIG. De franske domstole har således haft omfattende oplysninger om MSIG's aktiviteter, og det kan antages, at de har truffet afgørelse om MSIG's samlede ulovlige aktiviteter i Frankrig i forbindelse med ETA's terrorkommandoer, der opererer i Spanien, herunder »KATTU«. I øvrigt blev alt efterforskningsmateriale vedrørende ETA, som gjorde det muligt at fastslå MSIG's præcise rolle i denne organisation, overgivet til det spanske politi af de franske myndigheder med henblik på at supplere det efterforskningsarbejde, der blev udført i Spanien vedrørende forhold, der endnu ikke var belyst.

19 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de franske domme vedrører alle de handlinger, som MSIG har begået fra Frankrig som leder af ETA. En dom afsagt af tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris, Frankrig) den 13. februar 2003 fastslog således, at »[den tiltalte] i løbet af 1997 […] deltog i en gruppe eller en sammensværgelse oprettet med henblik på forberedelse af terrorhandlinger, i det foreliggende tilfælde ETA-MILITAIRE«, og henviste til de handlinger, som den pågældende havde begået i den periode, hvor terrorangrebet i Oviedo fandt sted den 21. juli 1997.

20 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at den ved dom af 21. januar 2021 fandt, at der forelå en »bis in idem-sag«, henset til de forskellige domme afsagt af de franske domstole mod MSIG for dennes aktiviteter fra Frankrig som leder af ETA og MSIG's deltagelse i forberedelsen af angreb, som tidsmæssigt dækkede de forhold, der er genstand for den straffesag, der er indledt ved den forelæggende ret. Denne dom blev imidlertid ophævet ved en dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) den 21. marts 2023, hvori det i det væsentlige blev fastslået, at MSIG's straffedom i Frankrig ikke omfattede deltagelse i konkrete terrorhandlinger, og hvori det blev fastslået, at der ikke forelå en »bis in idem-sag«, idet det i denne henseende blev præciseret, at det, der ikke er blevet behandlet af domstolene, ikke kan anses for at være blevet prøvet. Tribunal Supremo (øverste domstol) ophævede den nævnte dom på grund af manglende begrundelse og hjemviste sagen til den forelæggende ret til fornyet behandling. Selv om et flertal af dommere i den forelæggende ret er overbevist om, at der foreligger en »bis in idem-sag«, har den forelæggende ret anført, at denne vurdering ikke deles af Tribunal Supremo (øverste domstol), hvilket, henset til den selvstændige karakter af begrebet »ne bis in idem«, har foranlediget den forelæggende ret til at forelægge sagen for Domstolen.

21 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at princippet ne bis in idem, således som fortolket af Domstolen, kræver, at de faktiske handlinger, forstået som en helhed af faktiske forhold eller omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, er identiske, uanset disse handlingers retlige subsumption eller den retlige interesse, der søges beskyttet. Den forelæggende ret har imidlertid rejst tvivl om, hvordan begrebet »faktiske handlinger« skal fortolkes med henblik på vurderingen af princippet ne bis in idem, navnlig henset til de forskellige måder, hvorpå »faktiske handlinger« fremstilles i domme afsagt i medlemsstaterne. Dette begreb kan vedrøre den

blotte indtræden af en begivenhed, der er uafhængig af dens retlige kvalificering, eller kan anses for at have et retligt indhold og for ikke at vedrøre en objektiv omstændighed, men dens tilknytning til en af de eksisterende strafferetlige kvalifikationer eller den kvalificerede retlige omstændighed.

22 Den forelæggende ret har anført, at de franske og de spanske domstole i det foreliggende tilfælde har foretaget forskellige retlige kvalificeringer af de samme strafbare handlinger. De franske domstole henviste til MSIG's aktivitet som leder af en terrororganisation med henblik på forberedelse af terrorhandlinger ved hjælp af en eller flere handlinger, selv om selve terrorhandlingerne faktisk blev udført af andre personer. I Spanien anses MSIG derimod snarere for at være den direkte gerningsmand til den pågældende forbrydelse, selv om der tages hensyn til den omstændighed, at selve terrorhandlingen faktisk blev udført af tredjemand. Ifølge den forelæggende ret er det imidlertid de samme handlinger begået af MSIG, der er omhandlet i sagerne ved de franske domstole og ved de spanske domstole.

23 Den forelæggende ret har fremhævet, at såfremt de faktiske handlinger ikke er identiske, men blot sammenfaldende, vil MSIG højst sandsynligt skulle afsone en fængselsstraf på 30 år i Spanien efter at have afsonet en fængselsstraf på 20 år i Frankrig, hvilket udgør en uforholdsmæssig straf, der bl.a. medfører forskelsbehandling af MSIG i forhold til personer, der er blevet dømt i en enkelt medlemsstat.

24 På denne baggrund har Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Foreligger der i den foreliggende sag, henset til de beskrevne faktiske omstændigheder og de retlige grunde, som tages i betragtning i den straffesag, der føres mod MSIG i Spanien, og henset til de domme, der tidligere er afsagt over for MSIG i Frankrig, en »bis in idem«-situation som omhandlet i chartrets artikel 50 og [gennemførelseskonventionens] artikel 54 [...] angående de forhold, hun er tiltalt for i Spanien, når der er tale om »de samme [strafbare] handlinger« i henhold til den rækkevidde, som europæisk retspraksis tillægger dette begreb?

2) Er manglen på retsregler i spansk ret, som gør det muligt at anerkende retsvirkningerne af endelige domme, som tidligere er afsagt af retterne i andre medlemsstater, med henblik på vurderingen i den verserende sag af, om der foreligger bis in idem på grund af sammenfald mellem de faktiske omstændigheder, forenelig med chartrets artikel 50 og [gennemførelseskonventionens] artikel 54 [...] samt med artikel 1, stk. 3, artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3) og 5), i [Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1)]?

3) Er manglen – i det foreliggende tilfælde eller generelt – på en retsregel, praksis eller i det mindste en retlig mekanisme eller procedure, som gør det muligt at anerkende retsvirkningerne af endelige domme, som tidligere er afsagt af retterne i andre medlemsstater, med hensyn til fastsættelsen af straffen, omarbejdning, tilpasning eller begrænsning af den maksimale varighed af straffuldbyrdelsen, det være sig i forbindelse med retsforhandlingerne og domsafsigelsen eller i forbindelse med den efterfølgende fuldbyrdelse heraf, med henblik på subsidiært, såfremt der ikke vurderes at foreligge bis in idem på grund af sammenfald mellem de faktiske omstændigheder, at sikre proportionaliteten af den

strafferetlige sanktion, såsom når der i den verserende sag foreligger en tidligere dom afsagt af retterne i en anden medlemsstat, hvorved der er idømt en streng straf, som allerede er blevet fuldbyrdet, vedrørende strafbare handlinger, som er sammenhængende (tidsmæssigt sammenfaldende, nært tilknyttede eller forbundne, eller som udviser en forbindelse med hensyn til lovovertrædelsens art eller lignende) med de strafbare handlinger, som er genstand for den verserende sag i Spanien, i strid med chartrets artikel 45 og artikel 49, stk. 3, eller 7., 8., 9., 13. og 14. betragtning til og artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5, i Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag [(EUT 2008, L 220, s. 32)] og 12. betragtning til og artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelse [2002/584]?

4) Er den fuldstændige udelukkelse – under omstændigheder som i den foreliggende sag og generelt – af retsvirkningerne af endelige domme, der tidligere er afsagt i andre EU-medlemsstater, idet denne udelukkelse udtrykkeligt er fastsat i artikel 14, stk. 2, litra b), [i organisk lov 7/2014] om strafferetlige sanktioner, som pålægges i Spanien, artikel 14, stk. 2, litra c), [i organisk lov 7/2014] om kendelser om fuldbyrdelse af domme og i den eneste tillægsbestemmelse [i organisk lov 7/2014] (alle bestemmelser vedtaget før den 15.8.2010 [og gældende i begge tilfælde]) [...], som gennemfører [EU-lovgivningen], forenelig med:
   a) chartrets artikel 50 og [gennemførelseskonventionens] artikel 54 [...] vedrørende international bis in idem
   b) og med 7., 8., 9., 13. og 14. betragtning til og artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5, i [rammeafgørelse 2008/675] samt chartrets artikel 45 og artikel 49, stk. 3, og princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på EU-plan?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

25 Ved skrivelse af 4. december 2024, indgået til Domstolens Justitskontor den 19. december 2024, har den forelæggende ret oplyst Domstolen om ikrafttrædelsen den 8. november 2024 af en ny organisk lov, som har ændret væsentlige aspekter af organisk lov 7/2014, og om, at dens tvivl med hensyn til denne sidstnævnte lovs forenelighed med de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i det andet til det fjerde præjudicielle spørgsmål, ikke længere er til stede. Da den forelæggende ret er af den opfattelse, at disse spørgsmål er blevet uden genstand, skal der derfor alene tages stilling til det første præjudicielle spørgsmål.

Om det første spørgsmål

Formaliteten

26 Den spanske regering har rejst tvivl om, hvorvidt det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at den forelæggende ret ikke har redegjort for de faktiske omstændigheder og grundene til, at den er i tvivl om fortolkningen af EU-retten, således at det ikke er muligt at besvare det. Subsidiært har denne regering anført, at de faktiske og retlige omstændigheder, som den forelæggende ret har anført, ikke gør det muligt at tage stilling til, om de omhandlede faktiske handlinger er identiske. Forelæggelsesafgørelsen indeholder således ikke oplysninger om de faktiske handlinger, der blev taget i betragtning i forbindelse med angrebet i Oviedo den 21. juli 1997 for så vidt angår MSIG, således at det er vanskeligt at fastslå, at disse handlinger er identiske med dem, der er omhandlet i de franske domstoles domfældelse af MSIG.

27 En anmodning om præjudiciel afgørelse skal således i henhold til artikel 94, litra a) og b), i Domstolens procesreglement indeholde »en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske forhold, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene«, samt »ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis«. Som det anføres i procesreglementets artikel 94, litra c), skal anmodningen om præjudiciel afgørelse endvidere indeholde »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen [...] af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«.

28 Det følger af Domstolens praksis, at forelæggelsesafgørelsens oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed sikres, når henses til, at det i henhold til denne artikel kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de berørte parter (dom af 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

29 I den foreliggende sag redegøres der i anmodningen om præjudiciel afgørelse både for de forhold, der foreholdes MSIG, og som fandt sted i Spanien, og for de forhold, der er pådømt i Frankrig, således som de fremgår af de franske domme, samtidig med at der redegøres for de oplysninger, som de franske myndigheder rådede over. Den forelæggende ret har desuden præciseret grundene til, at den har stillet det første spørgsmål, og redegjort for indholdet af de nationale bestemmelser, der kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

30 Under disse omstændigheder kan det første spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »samme strafbare handlinger« som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at det omfatter handlinger, som en person foreholdes i forbindelse med en straffesag, der er indledt i en medlemsstat for terrorhandlinger, når denne person allerede er blevet dømt i en anden medlemsstat for de samme handlinger for deltagelse i en terrorsammenslutning med henblik på forberedelse af en terrorhandling.

32 Gennemførelseskonventionens artikel 54, som blev indarbejdet i EU-retten ved protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, der ved Amsterdamtraktaten er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1997, C 340, s. 93), fastsætter princippet ne bis in idem (dom af 23.3.2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Forbehold vedrørende princippet ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, præmis 46).

33 Idet princippet ne bis in idem følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, skal gennemførelseskonventionens artikel 54 fortolkes i lyset af chartrets artikel 50, hvis væsentligste indhold den sikrer respekteres (dom af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft

München (Udlevering og ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 65, og af 23.3.2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Forbehold vedrørende princippet ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, præmis 32).

34 Det fremgår af ordlyden af gennemførelseskonventionens artikel 54, at en person kun kan retsforfølges i en medlemsstat for de samme strafbare handlinger, som denne allerede er blevet idømt en endelig dom for i en anden medlemsstat, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er blevet fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter sidstnævnte stats lovgivning.

35 Anvendelsen af princippet ne bis in idem er således undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels, at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at de samme strafbare handlinger skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgelser eller afgørelser (betingelsen »idem«) (dom af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 45, og af 19.10.2023, Központi Nyomozó Főügyészség, C-147/22, EU:C:2023:790, præmis 26).

36 Hvad angår betingelsen »idem«, som skal undersøges i lyset af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 33, følger det af selve ordlyden af chartrets artikel 50, at bestemmelsen forbyder, at den samme person retsforfølges eller straffes mere end én gang for den samme lovovertrædelse (jf. i denne retning dom af 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL), C-505/19, EU:C:2021:376, præmis 78, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 71).

37 Betingelsen »idem« kræver ifølge fast retspraksis, at de faktiske handlinger er identiske. Princippet ne bis in idem skal derimod ikke finde anvendelse, når de pågældende faktiske handlinger ikke er identiske, men blot ligner hinanden (dom af 18.7.2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, præmis 27, af 23.3.2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Forbehold vedrørende princippet ne bis in idem), C-365/21, EU:C:2023:236, præmis 37, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 74).

38 Begrebet identiske faktiske handlinger skal nemlig forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der følger af begivenheder, som i det væsentlige er de samme, for så vidt som de involverer samme ophavsmand og er indbyrdes uadskilleligt forbundne i tid og rum (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, præmis 26 og 27, af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 128, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 75).

39 Hvis de faktiske handlinger derimod ikke udgør en sådan helhed, er den blotte omstændighed, at den ret, der skal træffe afgørelse i den anden straffesag, finder, at den mistænkte gerningsmand handlede med et samlet strafbart forsæt, ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uløseligt forbundne, og som henhører under begrebet »samme strafbare handlinger« i gennemførelseskonventionens artikel 54's forstand (dom af 18.7.2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, præmis 29 og 30, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 76).

40 Det er endvidere fast retspraksis, at såvel gennemførelseskonventionens artikel 54 som chartrets artikel 50 kun henviser til selve eksistensen af de faktiske handlinger, uanset handlingernes retlige subsumption eller den retlige interesse, der søges beskyttet, for så vidt som beskyttelsen i

disse bestemmelser ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden (jf. i denne retning dom af 16.11.2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 39, af 22.3.2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, præmis 39, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det følger heraf, at muligheden for forskellige retlige kvalificeringer af de samme strafbare handlinger som omhandlet i gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, i to forskellige medlemsstater eller endog forfølgelsen af forskellige retlige interesser i disse stater ikke kan være til hinder for anvendelsen af princippet ne bis in idem.

42 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret, som alene har kompetence til at træffe afgørelse om de faktiske omstændigheder, og ikke Domstolen at afgøre, om de faktiske handlinger, der er genstand for straffesagen i hovedsagen, er de samme som dem, hvorom de franske retter har afsagt endelig dom. Domstolen kan dog forsyne den forelæggende ret med elementer til fortolkning af EU-retten i forbindelse med bedømmelsen af, om de pågældende faktiske handlinger er identiske (jf. i denne retning dom af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 133, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

43 Set ud fra dette perspektiv skal det indledningsvis præciseres, at – henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 40, og for så vidt som det er godtgjort, at straffesagen i hovedsagen og de franske domme, som den forelæggende ret har henvist til, vedrørte materielt identiske faktiske handlinger – er den omstændighed, at disse domme vedrørte andre lovovertrædelser end dem, der er omhandlet i hovedsagen, uden relevans for bedømmelsen af betingelsen »idem« (jf. i denne retning dom af 25.1.2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, præmis 70).

44 I denne henseende er det således ikke relevant, om gerningsindholdet af de i de franske domme omhandlede lovovertrædelser var identiske eller ej, men om de forhold, som den berørte person foreholdes i forbindelse med disse domme og straffesagen i hovedsagen, henviser til den samme adfærd. Når der er tale om den samme adfærd, udvist af den samme person, der har fundet sted inden for den samme tidsmæssige ramme, skal det undersøges, om de forhold, for hvilke denne person først blev dømt, og de forhold, der er omfattet af den efterfølgende straffesag, er identiske eller i det væsentlige de samme (Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.12.2017, Ramda mod Frankrig, CE:ECHR:2017:1219JUD007847711, § 87 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det tilkommer således den forelæggende ret at vurdere, om de præcise faktiske handlinger, som MSIG foreholdes, og som gør det muligt at fastslå MSIG's strafferetlige ansvar i Spanien, i det foreliggende tilfælde er identiske med dem, der har ført til, at de franske straffedomstole har dømt MSIG.

46 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at MSIG i Spanien er tiltalt for en lovovertrædelse i form af terroristisk ødelæggelse, tre lovovertrædelser bestående i forsøg på terrordrab og legemsbeskadigelse begået den 21. juli 1997 i Oviedo af to medlemmer af »KATTU«. Ifølge den forelæggende ret retsforfølges MSIG som materiel gerningsmand til disse lovovertrædelser i sin egenskab af ansvarlig på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen for ETA's »legale kommandoer« samt for leveringen af forskellige våben til »KATTU« med henblik på udførelse af terrorangreb.

47 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen havde MSIG ifølge den forelæggende rets oplysninger til opgave at fremsende de instrukser, der var udarbejdet af ETA's øverste ledelse, og i overensstemmelse med disse instrukser at fastlægge aktionslinjerne for de terroristkommandoer, der opererede i Spanien. MSIG handlede udelukkende fra fransk område.

48 Ifølge de samme oplysninger handlede de to medlemmer af »KATTU«, der havde begået angrebet den 21. juli 1997 i Oviedo, i overensstemmelse med de generelle instrukser, de havde modtaget, og besluttede selvstændigt at angribe politistationen i Oviedo.

49 Ifølge den forelæggende ret indeholder de franske domme imidlertid ingen angivelse af det i hovedsagen omhandlede angreb og begrænser sig til at henvise til de handlinger, som MSIG har begået på fransk område. De faktiske handlinger, som MSIG foreholdes i hovedsagen, synes derfor ikke umiddelbart at være de samme som dem, der var genstand for de franske domme.

50 Den forelæggende ret har imidlertid præciseret, at disse domme tidsmæssigt og materielt omfatter alle de handlinger, som MSIG har udført i Frankrig i sin egenskab af leder med ansvar for de »legale kommandoer«, der opererer i Spanien, herunder såvel planlægningen af ETA's aktiviteter som tilvejebringelsen af midler til at udføre angreb.

51 Ifølge det af den forelæggende ret oplyste synes de faktiske handlinger, der konkret foreholdes MSIG inden for rammerne af hovedsagen, og som gør det muligt at fastslå MSIG's strafferetlige ansvar for det omhandlede angreb, i det væsentlige at bestå i fra fransk område at have givet generelle aktionslinjer til terroristkommandoer, der opererer i Spanien, og i at give disse kommandoer de materielle midler til at udføre de aktioner, som disse kommandoer på deres side besluttede at foretage og planlagde i detaljer på egen hånd. Det fremgår i denne henseende af den forelæggende rets oplysninger, at MSIG ikke foreholdes andre specifikke faktiske forhold i forbindelse med angrebet i Oviedo, og at det er de samme strafbare handlinger, der har ført til, at de franske domstole fastslog, at MSIG er strafferetligt ansvarlig for sine handlinger begået i Frankrig.

52 Det skal tilføjes, at den forelæggende ret med henblik på at vurdere, om de omhandlede faktiske handlinger er identiske, ikke alene skal tage hensyn til de faktiske forhold, der er nævnt i domskonklusionen i de endelige domme afsagt i Frankrig og i konklusionen i de anklageskrifter, der er udfærdiget af de kompetente franske myndigheder, men ligeledes til de faktiske forhold, der er nævnt i præmisserne til disse domme, og dem, som efterforskningen vedrørte, men som ikke er gentaget i anklageskriftet, samt alle relevante oplysninger vedrørende de faktiske handlinger, der er blevet afsluttet med den eller de tidligere straffesager, der er indledt i Frankrig og afsluttet ved en endelig afgørelse (jf. i denne retning dom af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 85).

53 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af gennemførelseskonventionens artikel 57, stk. 1, at når en person er tiltalt for en strafbar handling i en medlemsstat, og de kompetente myndigheder i denne stat har grund til at antage, at tiltalen vedrører de samme strafbare handlinger som dem, en anden medlemsstat har afsagt endelig dom for, kan disse myndigheder, hvis de skønner det nødvendigt, anmode de kompetente myndigheder i den medlemsstat, på hvis område dommen blev afsagt, om relevante oplysninger. Den samarbejdsmekanisme, der er indført ved denne bestemmelse, giver de kompetente myndigheder i den anden medlemsstat, der er ansvarlige for strafforfølgning af den samme person, adgang til at anmode om relevante retlige oplysninger fra myndighederne i den første stat med henblik på at afklare eksempelvis den præcise karakter af en

afgørelse, som er truffet på den første medlemsstats område, eller de konkrete handlinger, der er genstand for denne afgørelse (dom af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 50 og 51).

54 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at begrebet »samme strafbare handlinger« omfatter handlinger, som en person foreholdes i forbindelse med en straffesag, der er indledt i en medlemsstat for terrorhandlinger, når denne person allerede er blevet dømt i en anden medlemsstat for de samme handlinger for deltagelse i en terrorsammenslutning med henblik på forberedelse af en terrorhandling.

Sagsomkostninger

55 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 sagsomkostningerne. 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 54 i konventionen 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, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådt i kraft den 26. marts 1995, sammenholdt med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

begrebet »samme strafbare handlinger« omfatter handlinger, som en person foreholdes i forbindelse med en straffesag, der er indledt i en medlemsstat for terrorhandlinger, når denne person allerede er blevet dømt i en anden medlemsstat for de samme handlinger for deltagelse i en terrorsammenslutning med henblik på forberedelse af en terrorhandling.

Underskrifter