Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

22. oktober 2026 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – retligt samarbejde i straffesager – direktiv 2013/48/EU – ret til adgang til advokatbistand i straffesager – artikel 3, stk. 3, litra b) – mistænktes eller tiltaltes ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse under en afhøring – begreberne »tilstedeværelse« og »effektiv deltagelse« – artikel 3, stk. 6, litra b) – midlertidig fravigelse af retten til adgang til advokatbistand – national lovgivning, der tillader afhøring af tiltalte personer og personer, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, uden deres advokat, såfremt denne ikke giver møde inden for en bestemt frist – ukorrekt gennemførelse –artikel 9 – afkald på tilstedeværelse af eller bistand fra en advokat – oplysning om indholdet af denne ret og de eventuelle konsekvenser af at give afkald herpå – manglende gennemførelse«

I sag C-660/24,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 10. oktober 2024,

Europa-Kommissionen ved C. Kovács, P. Ondrůšek og M. Wasmeier, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved Zs. Biró-Tóth, M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik, først ved T. Müller, A. Pagáčová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede, derefter ved T. Müller, J. Očková, A. Pagáčová og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

* Processprog: ungarsk.

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis, og dommerne R. Frendo (refererende dommer), N. Jääskinen, M. Condinanzi og A. Kornezov,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig E. Sartori,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2025,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. marts 2026,

afsagt følgende

Dom

1 Med stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT 2013, L 294, s. 1), idet Ungarn ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dels dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b), sammenholdt med dets artikel 3, stk. 3, dels dette direktivs artikel 9.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Følgende fremgår af 4., 6., 8., 23.-25., 28., 30.-32., 44., 52. og 54. betragtning til direktiv 2013/48:

»(4) Gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager forudsætter, at medlemsstaterne har tillid til hinandens strafferetlige systemer. Omfanget af den gensidige anerkendelse hænger snævert sammen med en række parametre, herunder mekanismerne for beskyttelse af mistænktes eller tiltaltes rettigheder og fælles minimumsstandarder, der er nødvendige for at lette anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse.

[...]

(6) Gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager kan kun fungere effektivt, når der hersker tillid, således at ikke blot de retslige myndigheder, men alle aktører i strafferetsprocessen, opfatter andre medlemsstaters retslige myndigheders afgørelser som svarende til deres egne, hvilket forudsætter ikke blot tillid til tilstrækkeligheden af andre medlemsstaters regler, men også tillid til, at disse regler anvendes korrekt. Hvis den gensidige tillid skal styrkes, kræver det detaljerede regler om beskyttelse af de proceduremæssige rettigheder og garantier, som følger af [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)], [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter

»EMRK«)] og den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder [vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 16. december 1966 og trådt i kraft den 23. marts 1976]. Det kræver ligeledes en videreudvikling inden for [Den Europæiske Union] af minimumsstandarderne i chartret og i EMRK ved hjælp af dette direktiv og ved hjælp af andre foranstaltninger.

[...]

(8) Fælles minimumsregler bør føre til øget tillid til alle medlemsstaternes strafferetssystemer, hvilket igen bør føre til et mere effektivt retligt samarbejde i et klima af gensidig tillid og til fremme af en kultur med respekt for grundlæggende rettigheder i Unionen. Sådanne fælles minimumsregler bør tillige fjerne hindringer for borgernes frie bevægelighed på hele medlemsstaternes område. Sådanne fælles minimumsregler bør fastlægges for så vidt angår retten til adgang til advokatbistand i straffesager, retten til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og retten til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen.

[...]

(23) Mistænkte eller tiltalte bør have ret til at kommunikere med den advokat, der repræsenterer dem. En sådan kommunikation kan finde sted på ethvert tidspunkt, herunder inden enhver udøvelse af retten til at mødes med den pågældende advokat. Medlemsstaterne kan træffe praktiske foranstaltninger vedrørende varigheden, hyppigheden og midlerne til en sådan kommunikation, herunder vedrørende brugen af videokonference og anden kommunikationsteknologi for at muliggøre en sådan kommunikation. Sådanne praktiske foranstaltninger bør ikke være til skade for den effektive udøvelse eller det væsentlige indhold af mistænktes eller tiltaltes ret til at kommunikere med deres advokat.

(24) Hvad angår visse mindre lovovertrædelser bør dette direktiv ikke forhindre medlemsstaterne i at give mistænkte eller tiltalte ret til adgang til advokatbistand over telefonen. En sådan begrænsning af retten bør imidlertid alene være mulig i sager, hvor en mistænkt eller tiltalt ikke afhøres af politiet eller en anden retshåndhævende myndighed.

(25) Medlemsstaterne bør sikre, at mistænkte eller tiltalte har ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse, når de afhøres af politiet eller en anden retshåndhævende eller retslig myndighed, bl.a. under retsmøder. En sådan deltagelse bør være i overensstemmelse med procedurer i henhold til national ret, som regulerer en advokats deltagelse under politiets eller en anden retshåndhævende eller retslig myndigheds afhøring af den mistænkte eller tiltalte, bl.a. under retsmøderne, forudsat at sådanne procedurer ikke er til skade for den effektive udøvelse eller det væsentlige indhold af den pågældende rettighed. Under politiets eller en anden retshåndhævende eller retslig myndigheds afhøring af den mistænkte eller tiltalte eller i et retsmøde kan advokaten i overensstemmelse med sådanne procedurer bl.a. stille spørgsmål, anmode om uddybning og fremsætte erklæringer, som bør føres til protokol i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

[...]

(28) Frihedsberøves mistænkte eller tiltalte, bør medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at sådanne personer er i stand til effektivt at udøve retten til adgang til advokatbistand, herunder ved at sørge for advokatbistand, når den pågældende ikke har en, medmindre de har givet afkald på denne ret. Sådanne foranstaltninger kan bl.a. indebære, at de kompetente myndigheder sørger for advokatbistand på grundlag af en liste over tilgængelige advokater, hvorfra den mistænkte eller tiltalte kan vælge. Sådanne foranstaltninger kan om nødvendigt omfatte foranstaltninger med hensyn til retshjælp.

[...]

(30) I tilfælde af den mistænktes eller tiltaltes fjerne geografiske opholdssted, f.eks. i oversøiske territorier, eller når medlemsstaten iværksætter eller deltager i militære operationer uden for dens område, har medlemsstaterne mulighed for midlertidigt at fravige den mistænktes eller tiltaltes ret til at få adgang til advokatbistand uden unødig forsinkelse efter frihedsberøvelsen. Under en sådan midlertidig fravigelse bør de kompetente myndigheder ikke afhøre den pågældende person eller gennemføre nogen af de efterforskningsmæssige eller bevissikrende foranstaltninger, der er fastsat i dette direktiv. Er umiddelbar adgang til en advokat på grund af den mistænktes eller tiltaltes fjerne geografiske opholdssted ikke mulig, bør medlemsstaterne sørge for kommunikation pr. telefon- eller videokonference, medmindre dette er umuligt.

(31) Medlemsstaterne bør kun have mulighed for midlertidigt at fravige retten til adgang til advokatbistand i perioden forud for retssagen, når der i hastetilfælde er behov for at afværge alvorlige negative konsekvenser for en persons liv, frihed eller fysiske integritet. Under en midlertidig fravigelse på dette grundlag kan de kompetente myndigheder afhøre mistænkte eller tiltalte uden advokatens tilstedeværelse, forudsat at de er blevet underrettet om deres ret til ikke at udtale sig og kan udøve denne ret, og forudsat at en sådan afhøring ikke skader retten til et forsvar, herunder retten til ikke at inkriminere sig selv. Afhøringen kan foretages med det ene formål og i det omfang det er nødvendigt for at indhente oplysninger, der er væsentlige for at afværge alvorlige negative konsekvenser for en persons liv, frihed eller fysiske integritet. Ethvert misbrug af denne fravigelse vil i princippet være til uoprettelig skade for retten til et forsvar.

(32) Medlemsstaterne bør også have mulighed for midlertidigt at fravige retten til adgang til advokatbistand i perioden forud for retssagen, når en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag, især for at undgå ødelæggelse eller ændring af vigtige beviser eller for at undgå påvirkning af vidner. Under en midlertidig fravigelse på dette grundlag kan de kompetente myndigheder afhøre mistænkte eller tiltalte uden en advokats tilstedeværelse, forudsat at de er blevet underrettet om deres ret til ikke at udtale sig og kan udøve denne ret, og forudsat at en sådan afhøring ikke skader retten til et forsvar, herunder retten til ikke at inkriminere sig selv. Afhøringen kan foretages med det ene formål og i det omfang det er nødvendigt for at indhente oplysninger, der er væsentlige for at forhindre væsentlig skade for en straffesag. Ethvert misbrug af denne fravigelse vil i princippet være til uoprettelig skade for retten til et forsvar.

[...]

(44) Eftersøgte personer bør have ret til at kommunikere med den advokat, der repræsenterer dem i den fuldbyrdende medlemsstat. En sådan kommunikation bør kunne finde sted på ethvert tidspunkt, herunder også inden udøvelsen af retten til at mødes med advokaten. Medlemsstaterne kan træffe praktiske foranstaltninger vedrørende varigheden, hyppigheden og midlerne til kommunikation mellem eftersøgte personer og deres advokat, herunder vedrørende brugen af videokonference og anden kommunikationsteknologi for at muliggøre en sådan kommunikation. Sådanne praktiske foranstaltninger bør ikke være til skade for den effektive udøvelse eller det væsentlige indhold af de eftersøgte personers ret til at kommunikere med deres advokat.

[...]

(52) I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i chartret, herunder [...] retten til adgang til effektive retsmidler og retten til en retfærdig rettergang, uskyldsformodningen og retten til et forsvar. Direktivet bør gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.

[...]

(54) Dette direktiv fastsætter minimumsregler. Medlemsstaterne kan udvide rettighederne i dette direktiv for at fastsætte et højere beskyttelsesniveau. Et sådant højere beskyttelsesniveau bør ikke udgøre en hindring for gensidig anerkendelse af retsafgørelser, som disse minimumsregler er fastsat for at fremme. Beskyttelsesniveauet bør aldrig være lavere end de standarder, der er fastsat i chartret og EMRK, som fortolket i [Den Europæiske Unions Domstols] og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis [(herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)].«

3 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Retten til adgang til advokatbistand under straffesager« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at mistænkte og tiltalte har ret til adgang til advokatbistand på et sådant tidspunkt og på en sådan måde, at de pågældende sættes i stand til i praksis og effektivt at udøve deres ret til et forsvar.

2. Mistænkte eller tiltalte har ret til adgang til advokatbistand uden unødig forsinkelse. Under alle omstændigheder har mistænkte eller tiltalte adgang til advokatbistand fra følgende tidspunkter, alt efter hvad der indtræffer først:

a) inden de afhøres af politiet eller af en anden retshåndhævende eller retslig myndighed

b) når efterforskningsmyndigheder eller andre kompetente myndigheder træffer efterforskningsmæssige eller andre bevissikrende foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 3, litra c)

c) uden unødig forsinkelse efter frihedsberøvelsen

d) hvis de er blevet indstævnet for en domstol med kompetence til afgørelse af straffesager, i tilstrækkelig god tid inden de giver møde for denne domstol.

3. Retten til adgang til advokatbistand indebærer følgende:

a) Medlemsstaterne sikrer, at mistænkte eller tiltalte har ret til at mødes i enrum og kommunikere med den advokat, der repræsenterer dem, herunder forud for afhøringer med politiet eller med en anden retshåndhævende eller retslig myndighed.

b) Medlemsstaterne sikrer, at mistænkte eller tiltalte har ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse under en afhøring. En sådan deltagelse sker i overensstemmelse med procedurerne i national ret, forudsat at disse procedurer ikke er til skade for den effektive udøvelse og det væsentlige indhold af den pågældende rettighed. Deltager en advokat i en afhøring, føres det forhold, at en sådan deltagelse har fundet sted, til protokol ved anvendelse af proceduren for protokolførelse i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats lovgivning.

[...]

4. Medlemsstaterne bestræber sig på at gøre generelle oplysninger tilgængelige, således at det bliver lettere for mistænkte eller tiltalte at finde en advokat.

Uanset bestemmelserne i national lovgivning vedrørende en advokats obligatoriske tilstedeværelse træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves, er i stand til effektivt at udøve deres ret til adgang til advokatbistand, medmindre de har givet afkald på denne ret i henhold til artikel 9.

5. Under ekstraordinære omstændigheder og udelukkende i perioden forud for retssagen kan medlemsstaterne midlertidigt fravige anvendelsen af stk. 2, litra c), når den mistænktes eller tiltaltes fjerne geografiske opholdssted gør det umuligt at sikre retten til adgang til advokatbistand uden unødig forsinkelse efter frihedsberøvelsen.

6. Under ekstraordinære omstændigheder og udelukkende i perioden forud for retssagen kan medlemsstaterne midlertidigt fravige anvendelsen af de rettigheder, der er fastsat i stk. 3, i det omfang det i lyset af sagens særlige omstændigheder er begrundet i et af følgende tvingende hensyn:

a) der er et hastende behov for at afværge alvorlige negative konsekvenser for en persons liv, frihed eller fysiske integritet

b) en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag.«

4 Det nævnte direktivs artikel 8 med overskriften »Generelle betingelser for anvendelse af midlertidige fravigelser« er sålydende:

»1. Enhver midlertidig fravigelse i henhold til artikel 3, stk. 5 eller 6, [...],

a) skal være forholdsmæssig og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt

b) skal være klart tidsbegrænset

c) må ikke udelukkende være baseret på den påståede lovovertrædelses art eller grovhed og

d) må ikke være til hinder for en generelt retfærdig rettergang.

2. Midlertidige fravigelser i henhold til artikel 3, stk. 5 eller 6, må udelukkende ske på grundlag af en behørigt begrundet afgørelse truffet fra sag til sag enten af en retslig myndighed eller af en anden kompetent myndighed, forudsat at afgørelsen kan underkastes domstolskontrol. Den behørigt begrundede afgørelse skal føres til protokol ved anvendelse af proceduren for protokolførelse i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats lovgivning.

[...]«

5 Samme direktivs artikel 9 med overskriften »Afkald på rettigheder« fastsætter:

»1. Uden at det berører national lovgivning, der kræver, at en advokat skal være til stede eller yde bistand, sikrer medlemsstaterne i forbindelse med afkald på en ret som omhandlet i artikel 3 og 10:

a) at den mistænkte eller tiltalte mundtligt eller skriftligt har fået klare og tilstrækkelige oplysninger i et enkelt og letforståeligt sprog om indholdet af den pågældende rettighed og de mulige konsekvenser ved at give afkald på den, og

b) at afkaldet gives frivilligt og utvetydigt.

2. Afkaldet, som kan gives skriftligt eller mundtligt, skal ligesom omstændighederne, hvorunder det er givet, føres til protokol ved anvendelse af proceduren for protokolførelse i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats lovgivning.

3. Medlemsstaterne sikrer, at mistænkte eller tiltalte på et hvilket som helst tidspunkt under straffesagen kan tilbagekalde et afkald, og at de underrettes om denne mulighed. En sådan tilbagekaldelse har virkning fra det tidspunkt, hvor den foretages.«

6 Artikel 11 i direktiv 2013/48 med overskriften »Retshjælp« er affattet som følger:

»Dette direktiv berører ikke national lovgivning om retshjælp, der finder anvendelse i overensstemmelse med chartret og EMRK.«

Ungarsk ret

7 § 3, stk. 1 og 2, i a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (lov nr. XC af 2017 om strafferetsplejeloven) af 26. juni 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/99, herefter »strafferetsplejeloven«) bestemmer:

»(1) Tiltalte har ret til effektiv beskyttelse i alle faser af straffesagen.

(2) Tiltalte har såvel ret til at forsvare sig personligt som til at henvende sig til en advokat for at varetage sit forsvar.«

8 Strafferetsplejeloven § 39 fastsætter:

»(1) Den tiltalte har ret til:

[...]

b) at retsinstansen, anklagemyndigheden og efterforskningsmyndigheden giver den tiltalte den tid og de betingelser, der er nødvendige for, at vedkommende kan forberede sit forsvar

c) at modtage oplysning fra retsinstansen, anklagemyndigheden og efterforskningsmyndigheden om sine rettigheder og pligter under straffesagen

d) at give en advokat mandat til at varetage sit forsvar eller til at anmode om beskikkelse af en advokat

e) at rådføre sig med sin advokat uden kontrol

[...]

(2) Den tiltalte, der er tilbageholdt, har ret til:

[...]

c) at kontakte sin advokat – og den konsulære repræsentant for tiltaltes stat, hvis der er tale om en udenlandsk statsborger – personligt, pr. brev eller ad elektronisk vej uden kontrol

[...]

[...]

(4) Retsinstansen, anklagemyndigheden eller efterforskningsmyndigheden skal underrette den tiltalte om dennes rettigheder og forpligtelser, så snart vedkommende deltager i straffesagen. [...]

(5) Hvis den tiltalte tilbageholdes, underretter retsinstansen, anklagemyndigheden eller efterforskningsmyndigheden også skriftligt den tiltalte om vedkommendes rettigheder. Oplysningerne vedrører den maksimale varighed af tilbageholdelsen i medfør af afgørelsen herom eller i medfør af loven, reglerne om forlængelse, opretholdelse og fornyet prøvelse af tilbageholdelsen, retten til at påklage disse afgørelser og retten til at indgive en anmodning om at bringe tilbageholdelsen til ophør.

[...]«

9 Denne lovs § 44, stk. 3, er sålydende:

»Det er et krav, at en forsvarsadvokat bistår i straffesagen, hvis:

a) lovovertrædelsen straffes med frihedsstraf indtil fem år eller mere

b) den tiltalte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, er genstand for en tvangsforanstaltning, der begrænser den personlige frihed, er blevet anholdt i en anden sag, er omfattet af en obligatorisk forebyggende lægelig foranstaltning, afsoner en frihedsstraf, tilbageholdes med tvang eller er blevet anbragt i en lukket ungdomsinstitution

c) den tiltalte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, er hørehæmmet, døvblind eller blind, lider af taleforstyrrelser, er ude af stand til at udtrykke sig af andre grunde eller er stærkt begrænset i sin kommunikation eller, uanset vedkommendes dømmekraft, lider af mentale forstyrrelser

d) den tiltalte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, ikke kan ungarsk

e) den tiltalte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, ikke er i stand til at forsvare sig personligt af andre grunde

f) retsinstansen, anklagemyndigheden eller efterforskningsmyndigheden har udpeget en advokat, enten efter anmodning fra den tiltalte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, eller fordi det af andre grunde anses for nødvendigt

g) dette er specifikt påkrævet i henhold til denne lov.«

10 Denne lovs § 74, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Retsinstansen, anklagemyndigheden og efterforskningsmyndigheden underretter den person, der er genstand for straffesagen, om vedkommendes rettigheder og forpligtelser forud for processuelle skridt, der vedrører den pågældende – medmindre andet er fastsat i denne lov.«

11 Denne samme lovs § 274, stk. 3, bestemmer:

»Tilbageholdelsen kan vare, indtil der er truffet afgørelse om en tvangsforanstaltning, der begrænser den personlige frihed, dog højst 72 timer.«

12 Strafferetsplejelovens § 385, stk. 2, er affattet som følger:

»Den tilbageholdte person skal afhøres inden for 24 timer efter påbegyndelsen af frihedsberøvelsen.«

13 Denne lovs § 387, stk. 3, fastsætter:

»Hvis den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, ønsker at antage en advokat, eller hvis efterforskningsmyndigheden eller anklagemyndigheden udpeger en advokat, underretter efterforskningsmyndigheden eller anklagemyndigheden straks advokaten herom og udsætter afhøringen af den mistænkte indtil advokatens ankomst eller mindst to timer. Hvis der i denne periode

a) ikke møder en advokat frem, eller

b) af den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, efter at denne har rådført sig med sin advokat, gives samtykke til at indlede afhøringen

kan efterforskningsmyndigheden eller anklagemyndigheden påbegynde afhøringen af den mistænkte.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

14 Den 19. december 2016 underrettede Ungarn Kommissionen om vedtagelsen af nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2013/48 i sin retsorden.

15 Efter at have undersøgt de meddelte foranstaltninger fandt Kommissionen, at disse ikke sikrede, at national ret efterkom artikel 3, stk. 6, litra b), artikel 9 og 10 i direktiv 2013/48. Kommissionen sendte derfor den 12. november 2021 en åbningsskrivelse til Ungarn, hvori den opfordrede Ungarn til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

16 Ved skrivelse af 12. januar 2022 besvarede Ungarn denne åbningsskrivelse, idet Ungarn anførte, at landet var af den opfattelse, at det havde gennemført disse bestemmelser i direktiv 2013/48 korrekt i sin retsorden.

17 Efter at have analyseret de således afgivne svar fandt Kommissionen, at disse var utilfredsstillende, men kun for så vidt som de vedrørte artikel 3, stk. 6, litra b), og artikel 9 i direktiv 2013/48. Den 14. juli 2023 fremsendte denne institution derfor en begrundet udtalelse til Ungarn, hvori den opfordrede Ungarn til at opfylde de deri omhandlede forpligtelser inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

18 I sit svar af 13. september 2023 på den begrundede udtalelse gjorde Ungarn på ny gældende, at landet havde gennemført artikel 3, stk. 6, litra b), i direktiv 2013/48 korrekt i sin retsorden. Hvad angår den manglende gennemførelse af dette direktivs artikel 9 anførte denne medlemsstat, at den ungarske lovgivning kunne tilpasses med henblik på at imødekomme dette klagepunkt.

19 Efter et møde den 5. april 2024 meddelte Ungarn, at landet snarest muligt ville fremlægge yderligere oplysninger om eventuelle ændringer af sin lovgivning uden nødvendigvis at fremsende en konkret tekst.

20 Da Kommissionen ikke fandt Ungarns svar tilfredsstillende, besluttede den den 10. oktober 2024 at anlægge nærværende sag.

21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. februar 2025 har Den Tjekkiske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande.

Om søgsmålet

22 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremsat to klagepunkter, hvoraf det første vedrører den manglende korrekte gennemførelse i ungarsk ret af artikel 3, stk. 6, litra b), i direktiv 2013/48, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 3, og det andet den manglende gennemførelse af dette direktivs artikel 9.

Det første klagepunkt om den manglende korrekte gennemførelse af artikel 3, stk. 6, litra b), i direktiv 2013/48, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 3

Parternes argumenter

23 Med det første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har foretaget en ukorrekt gennemførelse i sin retsorden af artikel 3, stk. 6, litra b), i direktiv 2013/48, sammenholdt med dette direktivs artikel 3, stk. 3, for så vidt som strafferetsplejelovens § 387, stk. 3, generelt tillader, at mistænkte eller personer, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, afhøres uden en advokat til stede, hvis advokaten ikke møder op til afhøringen inden for en frist på mindst to timer efter at være blevet underrettet.

24 Denne lovgivning er nemlig uforenelig med artikel 3, stk. 3, i direktiv 2013/48, hvorefter mistænkte eller tiltalte indrømmes ret til adgang til advokatbistand, og nærmere bestemt med denne bestemmelses litra b), som fastsætter, at disse personer har ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse under afhøringen af dem. Hvis der ikke er givet afkald på retten til adgang til advokatbistand under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 9, kan medlemsstaterne kun fravige anvendelsen af retten til en advokats tilstedeværelse under afhøringen af de berørte personer under ekstraordinære omstændigheder, der udtrykkeligt er fastsat i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 6, og navnlig i denne bestemmelses litra b), dvs. når en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag.

25 Kommissionen har gjort gældende, at retten til at kommunikere med en advokat forud for afhøringen og til at blive afhørt under denne advokats tilstedeværelse, som fastsat i artikel 3, stk. 3, litra a) og b), i direktiv 2013/48, er ubetinget, idet de eneste undtagelser til disse rettigheder er udtrykkeligt fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 6. Ifølge denne institution pålægger artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 medlemsstaterne at sikre, at en advokat er til stede under afhøringen, medmindre betingelserne fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 6, er opfyldt.

26 Kommissionen er af den opfattelse, at udtrykket »tilstedeværelse« i artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 skal forstås således, at det vedrører advokatens fysiske tilstedeværelse. Kravet om advokatens »effektive deltagelse« under afhøringen, der er fastsat i denne bestemmelse, bekræfter denne fortolkning. I denne henseende vedrører henvisningen i den nævnte bestemmelse til national ret ikke advokatens tilstedeværelse, men alene de nærmere bestemmelser for dennes deltagelse. Hvad endvidere angår afhøringer eller retsmøder nævner 25. betragtning til direktiv 2013/48 ikke fjernkommunikation. Det fremgår af 24. betragtning til dette direktiv, at advokatbistand via fjernkommunikation, dvs. telefonisk, kun kan tilrettelægges undtagelsesvis i forbindelse med mindre lovovertrædelser. Denne mulighed er imidlertid klart begrænset til sager, hvor den tiltalte ikke afhøres af en retshåndhævende myndighed.

27 Kommissionen har ligeledes bestridt Ungarns argument om, at denne fortolkning af artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 skaber en risiko for misbrug og en situation, hvor afhøringen ikke kan finde sted i tide, hvilket forsinker straffesagen og ligeledes kan have indvirkning på den mistænktes eller tiltaltes øvrige rettigheder eller på rettighederne for andre berørte personer, såsom ofre. Ifølge Kommissionen kan den blotte risiko for misbrug af rettigheder ikke begrunde, at retten til adgang til advokatbistand underlægges en generel betingelse, der er i strid med

ordlyden af og formålet med artikel 3 i direktiv 2013/48. Med henblik på at afhjælpe denne risiko for misbrug er denne institution nemlig af den opfattelse, at det kan overvejes ex officio at udpege en advokat til at bistå mistænkte eller tiltalte.

28 Ungarn har i svarskriftet gjort gældende, at den ungarske lovgivning er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2013/48. Dette direktivs artikel 3, stk. 3, litra b), kræver nemlig alene, at mistænkte eller tiltalte kan få adgang til advokatbistand, hvis de ønsker det, uden at en advokat nødvendigvis altid skal være fysisk til stede under afhøringen. Det følger således ikke af denne bestemmelse, at hvis den berørte person ikke ønsker at påberåbe sig sin ret til, at en advokat er til stede under afhøringen, kan afhøringen i dette tilfælde ikke finde sted. Det fremgår desuden af ordlyden af det nævnte direktivs artikel 3, stk. 3, litra b), og nærmere bestemt af udtrykket »[d]eltager en advokat i en afhøring«, at advokaten ikke altid forudsættes at deltage under afhøringen.

29 Ungarn er af den opfattelse, at den fortolkning af artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48, som Kommissionen har argumenteret for, i praksis gør det obligatorisk for en advokat at være til stede under afhøringen, medmindre den berørte person giver afkald herpå. Den omstændighed, at advokaten ikke faktisk er til stede under et processuelt skridt, kan imidlertid ikke udgøre en generel hindring for gennemførelsen af de processuelle skridt, der er tvingende nødvendige på et hvilket som helst trin i sagen. EU-retten kan ikke føre til, at medlemsstaterne pålægges en forpligtelse, der bevirker, at gennemførelsen af ethvert processuelt skridt forhindres i en situation, hvor advokatens fravær skyldes, at den mistænkte eller tiltalte har handlet forsætligt og i ond tro. Følgelig kan retten til en advokats tilstedeværelse ikke udgøre en absolut ret, og Menneskerettighedsdomstolens praksis pålægger ikke et absolut krav om, at en advokat skal være til stede under afhøringen.

30 Ungarn er af den opfattelse, at artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48 i dens egenskab af undtagelse fra dette direktivs artikel 3, stk. 3, ikke opregner de tilfælde, hvor en advokats obligatoriske tilstedeværelse ved afhøringen af den mistænkte eller tiltalte kan fraviges, men de tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt at give denne person mulighed for at få adgang til advokatbistand. Når den nævnte person således har fået mulighed for, at en advokat er til stede, men ikke har ønsket at påberåbe sig denne ret, udgør fraværet af advokaten under afhøringen, uanset årsagen hertil, ikke en fravigelse, som skal opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48. Den ungarske lovgivning skal således ikke anses for i henhold til denne bestemmelse at fravige det i dette direktivs artikel 3, stk. 3, litra b), fastsatte princip, eftersom den ikke fritager myndighederne fra forpligtelsen til at underrette advokaten og ikke begrænser den berørte persons mulighed for at antage en advokat efter eget valg eller for at anmode om at få udpeget en advokat på et hvilket som helst tidspunkt under sagen.

31 Ifølge Ungarn er det kun, hvis advokaten har været i stand til effektivt at deltage i det processuelle skridt, men enten ikke har ønsket at påberåbe sig af sin ret til at være til stede, eller den berørte person ikke har anset advokatens deltagelse for nødvendig, at afhøringen af den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, kan finde sted. Den ungarske lovgivning gør det således undtagelsesvis muligt at afhøre den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, uden at en advokat er til stede, når sidstnævnte ikke møder op til afhøringen inden for en frist på mindst to timer efter at være blevet underrettet. Desuden udløser udløbet af denne frist ikke indledningen af afhøringen, idet den berørte person kan nægte at afgive forklaring efter at være blevet underrettet om sine rettigheder.

32 Ungarn har tilføjet, at den nationale lovgiver har ændret strafferetsplejeloven ved en lov, der blev vedtaget den 26. november 2024 og offentliggjort den 4. december 2024, hvorved der blev indsat en § 387/A i denne lov. Denne nye bestemmelse har netop til formål at opfylde Kommissionens forventninger for så vidt angår direktiv 2013/48, for så vidt som den har til formål at styrke de garantier, der skal omgærde de afhøringer, der finder sted uden advokatbistand, selv om sådanne garantier ifølge denne medlemsstat allerede var fastsat i den ungarske lovgivning før denne ændring.

33 Kommissionen har i replikken anført, at den nye § 387/A i strafferetsplejeloven stadig ikke er i overensstemmelse med direktiv 2013/48 og ikke ændrer den omstændighed, at denne lovs § 387, stk. 3 – ud over de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b) – tillader afhøring af den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, uden tilstedeværelse af en advokat. Da denne § 387/A trådte i kraft den 4. december 2024, dvs. næsten to måneder efter anlæggelsen af den foreliggende sag, kan Domstolen under alle omstændigheder ikke tage hensyn til den, eftersom det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, udelukkende skal vurderes på baggrund af forholdene i den pågældende medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

34 Den Tjekkiske Republik har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at mens Kommissionen til støtte for sit søgsmål har anført, at retten til en advokats tilstedeværelse under en afhøring kun kan begrænses af tvingende hensyn, understøttes dette postulat ikke af Menneskerettighedsdomstolens praksis, som artikel 3 i direktiv 2013/48 er baseret på. Det fremgår i denne henseende af Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. februar 2010, Yoldaș mod Tyrkiet (CE:ECHR:2010:0223JUD002750304, § 52), at det, der er afgørende i forhold til formålet med EMRK's artikel 6, stk. 3, litra c), ikke er en advokats faktiske tilstedeværelse under afhøringen, men den berørte persons mulighed for effektivt at udøve sin ret til adgang til advokatbistand, til frit at vælge sidstnævnte, som kan være til stede under afhøringen, og til at blive behørigt informeret om denne ret.

35 Ifølge denne medlemsstat ville Kommissionens argument om, at risikoen for misbrug kan afhjælpes ved at sikre, at der ex officio udpeges en advokat til at yde juridisk bistand, hvis den advokat, som den mistænkte eller tiltalte har valgt, ikke er tilgængelig, svare til at tvinge medlemsstaterne til på grundlag af direktiv 2013/48 at udpege en advokat, der er beskikket ex officio, til den nævnte person.

36 Kommissionen har i sit svar på dette interventionsindlæg anført, at Menneskerettighedsdomstolen, når den behandler en konkret sag, fra sag til sag vurderer, om den nationale procedure generelt er retfærdig. Det forholder sig anderledes med en traktatbrudsprocedure ved Domstolen vedrørende en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48. Da denne bestemmelse præcist fastlægger de betingelser, hvorunder medlemsstaterne midlertidigt kan fravige anvendelsen af de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 3, er enhver national lovgivning, der ikke opfylder disse betingelser, i strid med denne artikel 3, stk. 6. Den omstændighed, at en national lovgivning er uforenelig med det nævnte direktiv, er således i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at direktivet er blevet tilsidesat, uden at det i hvert enkelt tilfælde er nødvendigt at vurdere, om den procedure, der gennemføres på grundlag af denne nationale lovgivning, generelt er retfærdig.

Domstolens bemærkninger

37 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2013/48 opstiller det grundlæggende princip, hvorefter mistænkte og tiltalte har ret til adgang til advokatbistand på et sådant tidspunkt og på en sådan måde, at de sættes i stand til i praksis og effektivt at udøve deres ret til et forsvar (dom af 14.5.2024, Stachev, C-15/24 PPU, EU:C:2024:399, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

38 Dette princip er konkretiseret i dette direktivs artikel 3, stk. 2, hvorefter mistænkte eller tiltalte skal have adgang til advokatbistand uden unødig forsinkelse og under alle omstændigheder fra det tidligste af fire specifikke tidspunkter, som er opregnet i denne bestemmelses litra a)-d). I direktivets artikel 3, stk. 3, litra a)-c), præciseres i øvrigt de elementer, som retten til adgang til advokatbistand indebærer (dom af 14.5.2024, Stachev, C-15/24 PPU, EU:C:2024:399, præmis 48).

39 I medfør af artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 sikrer medlemsstaterne således, at mistænkte eller tiltalte har ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse under en afhøring. En sådan deltagelse sker i overensstemmelse med procedurerne i national ret, forudsat at disse procedurer ikke er til skade for den effektive udøvelse og det væsentlige indhold af den pågældende rettighed.

40 Selv om det således – som Ungarn med rette har gjort gældende – fremgår af artikel 3, stk. 3, litra b), andet punktum, i direktiv 2013/48, sammenholdt med 25. betragtning til dette direktiv, at advokatens »effektive deltagelse« under afhøringen finder sted i overensstemmelse med de processuelle regler, der er fastsat i national ret, vedrører denne udtrykkelige henvisning til medlemsstaternes lovgivning udelukkende den nævnte »effektive deltagelse« og ikke »tilstedeværelsen«.

41 Heraf følger for det første, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 47 og 48 i forslaget til afgørelse, at henvisningen til de nationale processuelle regler i artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 udelukkende vedrører advokatens effektive deltagelse under afhøringen af den mistænkte eller tiltalte. Denne henvisning har således ikke til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne – ud over de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 3, litra b) – at begrænse selve advokatens tilstedeværelse under denne afhøring, således som Ungarn har gjort gældende, men alene at fastsætte de nærmere bestemmelser for advokatens deltagelse.

42 Da direktiv 2013/48 for det andet ikke indeholder en definition af udtrykket »tilstedeværelse«, skal det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af de udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, og hvorom der ikke henvises til medlemsstaternes ret, skal ske efter deres normale betydning i sædvanlig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori de anvendes, og de formål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (dom af 16.7.2026, Knocknamona og Massey, C-27/25 og C-356/25, EU:C:2026:596, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

43 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at udtrykket »tilstedeværelse« efter dets normale betydning i sædvanlig sprogbrug betegner den omstændighed, at en person principielt fysisk eller materielt befinder sig på et bestemt sted på et bestemt tidspunkt, idet det modsatte udtryk er »fravær«.

44 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori dette udtryk anvendes, skal det for det første bemærkes, at udtrykket bl.a. er indeholdt i 25. betragtning til direktiv 2013/48, som præciserer, at medlemsstaterne bør sikre, at mistænkte og tiltalte har ret til deres advokats tilstedeværelse og effektive deltagelse, når de afhøres af politiet eller en anden retshåndhævende eller retslig myndighed, bl.a. under retsmøder.

45 For det andet fremgår det af dette direktivs artikel 3, stk. 5, sammenholdt med 30. betragtning hertil, at medlemsstaterne, såfremt den mistænkte eller tiltalte har et fjernt geografisk opholdssted, midlertidigt kan fravige denne persons ret til adgang til advokatbistand uden unødig forsinkelse efter frihedsberøvelsen, og udelukkende i perioden forud for retssagen, men at de kompetente myndigheder i den periode, som denne midlertidige fravigelse varer, bl.a. ikke bør afhøre den nævnte person. Heraf følger, at »adgang til advokatbistand« som omhandlet i denne artikel 3 kræver advokatens tilstedeværelse, principielt fysisk, under afhøringen af den mistænkte eller tiltalte.

46 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 3, litra a), sammenholdt med 23. og 44. betragtning hertil, fastsætter desuden i det væsentlige, at mistænkte eller tiltalte har ret til at mødes i enrum med den advokat, der repræsenterer dem, og til på ethvert tidspunkt at kommunikere med denne, herunder forud for afhøringer med politiet eller med en anden retshåndhævende eller retslig myndighed. Heraf følger, at EU-lovgiver har haft til hensigt at sondre mellem disse personers »ret til at kommunikere« med deres advokat, som kan udøves ved hjælp af telekommunikationsmidler, og deres »ret til at mødes« med denne advokat, som tværtimod kræver, at advokaten principielt er fysisk til stede. Dette gælder også advokatens tilstedeværelse under afhøringen, som advokaten skal kunne deltage effektivt i.

47 Hvad endelig angår formålene med direktiv 2013/48 fremgår det af 4., 6. og 54. betragtning hertil, at det bl.a. har til formål at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, der forudsætter, at medlemsstaterne har tillid til hinandens strafferetlige systemer. Det fremgår ligeledes heraf, at EU-lovgiver har taget hensyn til den omstændighed, at styrkelsen af denne gensidige tillid kræver detaljerede regler om beskyttelse af de proceduremæssige rettigheder og garantier, som følger af bl.a. chartret og EMRK.

48 I denne henseende har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at en mistænkt skal have ret til sin advokats fysiske tilstedeværelse under politiets indledende afhøringer og under de efterfølgende afhøringer, der foretages under retssagen forud for domsafsigelsen. Denne tilstedeværelse skal gøre det muligt for advokaten at yde denne person bistand, som ikke er abstrakt, men effektiv og konkret, og navnlig at sikre, at den afhørte mistænktes ret til et forsvar ikke krænkes (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.11.2018, Beuze mod Belgien, CE:ECHR:2018:1109JUD007140910, § 134, af 23.5.2019, Doyle mod Irland, CE:ECHR:2019:0523JUD005197917, § 74, af 4.6.2019, Farrugia mod Malta, CE:ECHR:2019:0604JUD006304113, § 97, og af 18.1.2022, Atristain Gorosabel mod Spanien, CE:ECHR:2022:0118JUD001550815, § 49).

49 På denne baggrund skal det fastslås, at begrebet en advokats »tilstedeværelse« som omhandlet i artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48 betyder, at mistænkte og tiltalte har ret til, at deres advokat er til stede, principielt fysisk, under afhøringen af dem.

50 Når dette er sagt, kan det dog ikke udelukkes, at advokatens tilstedeværelse under visse særlige omstændigheder kan sikres ved andre midler, navnlig digitale midler, forudsat at de sikrer den fulde og effektive udøvelse af retten til forsvar.

51 Retten til en advokats tilstedeværelse under afhøringen kan imidlertid gøres til genstand for midlertidige fravigelser. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48 kan medlemsstaterne således under ekstraordinære omstændigheder og udelukkende i perioden forud for retssagen midlertidigt fravige anvendelsen af de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 3, i det omfang det i lyset af sagens særlige omstændigheder, er begrundet i mindst et af de to »tvingende hensyn«, der er omhandlet i denne artikel 3, stk. 6, litra a) og b). Det første af disse hensyn vedrører »et hastende behov for at afværge alvorlige negative konsekvenser for en persons liv, frihed eller fysiske integritet«. Det andet hensyn kan opstå, når »en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag«.

52 I den foreliggende sag skal det fastslås, at den ungarske lovgivning fastsætter, at efterforskningsmyndigheden eller anklagemyndigheden kan indlede afhøringen af den mistænkte, når den valgte eller udpegede advokat ikke møder op inden for en frist på mindst to timer efter at være blevet underrettet.

53 Heraf følger, at denne lovgivning i strid med de krav, der følger af artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48, ikke sikrer, at en advokat er til stede og deltager effektivt i afhøringen.

54 Det skal herefter afgøres, om denne lovgivning kan anses for en midlertidig fravigelse af forpligtelsen i artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48, der opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 3, stk. 6. I denne henseende skal det fastslås, at den nævnte lovgivning generelt fraviger retten for en mistænkt eller en person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, til at blive afhørt under tilstedeværelse af en advokat, når denne advokat ikke møder op til afhøringen inden for en frist på mindst to timer efter at være blevet underrettet, uden at denne fravigelse er underlagt de betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48, og navnlig et af de to tvingende hensyn, der er omhandlet i henholdsvis denne bestemmelses litra a) og b).

55 Det fremgår imidlertid af opbygningen af og formålene med dette direktiv, at de midlertidige fravigelser af retten til adgang til advokatbistand, som medlemsstaterne kan fastsætte, er udtømmende opregnet i direktivets artikel 3, stk. 5 og 6 (dom af 12.3.2020, VW (Retten til adgang til advokatbistand i tilfælde af udeblivelse), C-659/18, EU:C:2020:201, præmis 42).

56 Hvad angår opbygningen af direktiv 2013/48 skal dette direktivs artikel 3, stk. 6, som en undtagelsesbestemmelse til de principper, der er indført i direktivets artikel 3, stk. 1-3, fortolkes indskrænkende. Dette direktivs artikel 8 med overskriften »Generelle betingelser for anvendelse af midlertidige fravigelser« omhandler i øvrigt for så vidt angår retten til adgang til advokatbistand udelukkende de fravigelser, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 5 eller stk. 6. I 30.-32. betragtning til direktiv 2013/48 henvises også kun til disse fravigelser (dom af 12.3.2020, VW (Retten til adgang til advokatbistand i tilfælde af udeblivelse), C-659/18, EU:C:2020:201, præmis 43).

57 Hvad angår formålene med direktiv 2013/48 fremgår det dels af 4. og 6. betragtning hertil, at direktivet bl.a. tilsigter at styrke medlemsstaternes gensidige tillid til hinandens strafferetlige systemer med henblik på således at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, hvis omfang hænger snævert sammen med en række parametre, herunder mekanismerne for beskyttelse af mistænktes eller tiltaltes rettigheder. Dels fremgår det

af 8. og 52. betragtning til dette direktiv, at det ligeledes har til formål at sikre et fælles niveau af mistænktes eller tiltaltes ret til en retfærdig rettergang i hele Unionen, navnlig for så vidt angår retten til adgang til advokatbistand i straffesager.

58 En fortolkning af artikel 3 i direktiv 2013/48, hvorefter den giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte andre fravigelser af retten til adgang til advokatbistand end dem, der er udtømmende opregnet i denne artikel, ville imidlertid være i strid med disse formål samt med direktivets opbygning og selve ordlyden af den nævnte artikel 3 og ville fratage denne ret dens effektive virkning (dom af 12.3.2020, VW (Retten til adgang til advokatbistand i tilfælde af udeblivelse), C-659/18, EU:C:2020:201, præmis 45).

59 På denne baggrund skal det fastslås, at en national lovgivning, der generelt tillader, at mistænkte eller personer, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, afhøres, uden at en advokat er til stede, hvis denne advokat ikke møder op inden for en frist på mindst to timer efter at være blevet underrettet, ikke henhører under de grunde til midlertidig fravigelse af denne ret, der er udtømmende opregnet i direktiv 2013/48, og derfor tilsidesætter dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b), sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 3, for så vidt som denne fravigelse af retten til advokatens tilstedeværelse og effektive deltagelse under afhøringen ikke er underlagt en betingelse om, at det fastslås, at en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag.

60 Ingen af Ungarns argumenter kan rejse tvivl om denne konklusion.

61 For det første skal Ungarns argument om, at den begrænsning af retten til adgang til advokatbistand, der er omhandlet i nærværende doms præmis 59, er begrundet, når den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, er tilbageholdt, for så vidt som afhøringen af denne person i henhold til ungarsk lovgivning i dette tilfælde skal finde sted inden for 24 timer fra tilbageholdelsens begyndelse, og for så vidt som tilbageholdelsen ikke må overstige 72 timer, forkastes. Ifølge denne medlemsstat foreligger der dermed en risiko for, at straffesagen hindres, hvilket kan begrunde, at der foretages en afhøring, når der ikke er valgt en advokat, eller når denne ikke giver møde inden for den fastsatte frist.

62 Det fremgår ganske vist af 28. betragtning til direktiv 2013/48, at hvis mistænkte eller tiltalte frihedsberøves, har EU-lovgiver ønsket, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse personer er i stand til effektivt at udøve retten til adgang til advokatbistand, herunder ved at sørge for advokatbistand, når den pågældende ikke har en, medmindre de har givet afkald på denne ret.

63 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, har den pågældende medlemsstat imidlertid flere muligheder, der overholder kravene i direktiv 2013/48, for at imødegå risikoen for, at straffesagen hindres som følge af, at den mistænkte eller tiltalte ikke har valgt en advokat, eller som følge af, at den valgte advokat ikke har givet møde inden for den fastsatte frist. Indledningsvis bemærkes, at under de ekstraordinære omstændigheder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 6, i direktiv 2013/48, navnlig når en øjeblikkelig indsats fra efterforskningsmyndighederne er bydende nødvendig for at forhindre væsentlig skade for en straffesag, kan disse myndigheder foretage afhøring, uden at en advokat er til stede. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, og de kompetente myndigheder er af den opfattelse, at det alligevel er nødvendigt at foretage afhøringen, kan de dernæst – for at afhjælpe den mistænktes eller tiltaltes manglende valg af

advokat eller den valgte advokats manglende mulighed for at være til stede under denne afhøring – ex officio udpege en tilgængelig advokat. Endelig kan afhøringen, når den mistænkte eller tiltalte giver afkald på sin ret til adgang til advokatbistand på de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 9, ligeledes finde sted, uden at en advokat er til stede.

64 Den omstændighed, at der foreligger disse forskellige muligheder, indikerer, at overholdelsen af retten til adgang til advokatbistand, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/48, ikke på uundgåelig vis indebærer en forpligtelse for den pågældende medlemsstat til ex officio at udpege en advokat til at bistå den tilbageholdte person under afhøringen.

65 Det kan følgelig ikke gøres gældende, at gennemførelsen af afhøringen, uden at advokaten er til stede, kan begrundes i den omstændighed, at det forhold, at den mistænkte eller den person, der med rimelighed mistænkes for at have begået en strafbar handling, ikke har udpeget en advokat, eller at sidstnævnte ikke giver møde inden for den fastsatte frist, kan udgøre en forhalende foranstaltning fra denne mistænktes eller persons side og risikerer at hindre straffesagen.

66 Hvad for det andet angår Ungarns argument om vedtagelsen af en ny § 387/A i strafferetsplejeloven skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 1.8.2025, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv), C-70/24, EU:C:2025:615, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

67 I det foreliggende tilfælde opfordrede Kommissionen ved den begrundede udtalelse af 14. juli 2023 Ungarn til at efterkomme sine forpligtelser som omhandlet i denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

68 Heraf følger, at Ungarn i det foreliggende tilfælde ikke med føje kan bestride, at den har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den, ved at påberåbe sig en ændring af strafferetsplejeloven, der blev offentliggjort den 4. december 2024, dvs. efter udløbet af denne frist.

69 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2013/48, idet denne medlemsstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b), sammenholdt med dets artikel 3, stk. 3.

Det andet klagepunkt om manglende gennemførelse af artikel 9 i direktiv 2013/48

Parternes argumenter

70 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2013/48, idet Ungarn ikke har gennemført direktivets artikel 9 i sin retsorden. Ungarsk ret fastsætter nemlig ikke, at mistænkte eller tiltalte skal underrettes om de mulige konsekvenser af et afkald på retten til adgang til advokatbistand som fastsat i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra a), og/eller om muligheden for at tilbagekalde deres oprindelige beslutning i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 9, stk. 3.

71 Ifølge denne institution har den mulighed, som ungarsk ret giver mistænkte og tiltalte for at undlade at udøve deres ret til adgang til advokatbistand, de samme konsekvenser som et formelt afkald på denne ret, således at en sådan mulighed skal være underlagt de krav til afkald på bl.a. denne ret, der er fastsat i artikel 9 i direktiv 2013/48, idet disse krav ellers ville blive omgået eller i det mindste alvorligt bragt i fare.

72 Udtrykket »afkald« i denne artikel 9 skal nemlig fortolkes således, at det omfatter såvel det formelle som det uformelle afkald på denne ret.

73 Ifølge Kommissionen skal de rettigheder, der tillægges ved direktiv 2013/48, sikres i praksis og effektivt og således gøre det muligt for mistænkte og tiltalte at kunne træffe en informeret beslutning om deres forsvar i alle procedurens faser. Med henblik herpå skal det ungarske retssystem, der for så vidt angår retten til adgang til advokatbistand henviser til en umistelig ret, som den mistænkte eller tiltalte frit kan udøve eller undlade at udøve, fastsætte tilstrækkelige garantier til fordel for disse personer, når de beslutter ikke at udøve denne ret, idet en sådan beslutning har til følge, at de fratages den effektive beskyttelse ved en advokat.

74 Ungarn har i svarskriftet gjort gældende, at strafferetsplejelovens bestemmelser fastsætter, at den mistænkte eller tiltalte underrettes fuldt ud om den pågældendes rettigheder og forpligtelser. I denne henseende har denne medlemsstat gjort gældende, at mistænkte og tiltalte reelt ikke har mulighed for at give afkald på deres ret til adgang til advokatbistand, idet denne ret er en umistelig ret i henhold til ungarsk ret. Når retlig repræsentation er obligatorisk, udpeger de kompetente myndigheder således en advokat til at bistå dem. Når retlig repræsentation derimod ikke er obligatorisk, kan mistænkte eller tiltalte frit beslutte, om de ønsker bistand fra en advokat, eller anmode om udpegelse af en advokat. Beslutningen om ikke at gøre brug af advokatbistand udgør således ikke et afkald på retten til adgang til advokatbistand, eftersom den alene er et udtryk for, at mistænkte eller tiltalte ikke ønsker at udøve denne ret.

75 Det er følgelig ikke nødvendigt at gennemføre artikel 9 i direktiv 2013/48 i den ungarske retsorden, eftersom der ikke foreligger en situation, hvor mistænkte eller tiltalte gyldigt kan give afkald på retten til adgang til advokatbistand, og som kræver, at de underrettes om denne mulighed.

76 Ungarn har desuden gjort gældende, at bestemmelserne i strafferetsplejeloven allerede gør det muligt for mistænkte eller tiltalte at blive fuldt informeret om deres ret til forsvar, idet omfanget af den information, som de får, er blevet præciseret i denne lovs nye § 387/A. Det fremgår af denne bestemmelse, at disse personer skal underrettes om deres ret til at nægte at afgive forklaring, herunder når deres advokat ikke er til stede, og til at anmode om tilstedeværelse af en advokat på et hvilket som helst tidspunkt. Hvis den berørte person erklærer ikke at ville afgive forklaring, fastsætter denne nye § 387/A, at afhøringen skal bringes til ophør. Hvis denne person derimod uden at være bistået af en advokat afgiver forklaring efter at være blevet underrettet om, at vedkommende har ret til at undlade at gøre dette, præciserer denne nye bestemmelse, at vedkommende som følge heraf anses for med fuldt kendskab til sagen at give afkald på tilstedeværelsen af en advokat og dermed på retten til kun at besvare spørgsmål, når denne er til stede. Den nye artikel 387/A i strafferetsplejeloven har således til formål at styrke garantierne til fordel for mistænkte eller tiltalte i forbindelse med afhøringer, der finder sted uden advokatbistand, således at den ungarske lovgivning yderligere opfylder Kommissionens krav.

Domstolens bemærkninger

77 Indledningsvis skal Ungarns argument om vedtagelsen af den nye § 387/A i strafferetsplejeloven forkastes af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 66-68.

78 Det er således kun den nationale lovgivning, der var i kraft før udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, der skal tages i betragtning.

79 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/48 fastsætter to betingelser, som regulerer den mistænktes eller tiltaltes eventuelle afkald på retten til adgang til advokatbistand.

80 I medfør af denne bestemmelses litra a) skal den mistænkte eller tiltalte således have fået oplysninger om indholdet af retten til adgang til advokatbistand og de mulige konsekvenser ved at give afkald på denne ret, idet det præciseres, at disse oplysninger, som kan gives mundtligt eller skriftligt, skal være klare og tilstrækkelige og gives i et enkelt og letforståeligt sprog. I overensstemmelse med den nævnte bestemmelses litra b) skal afkaldet desuden være givet frivilligt og utvetydigt.

81 Det fremgår af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2013/48, at medlemsstaterne sikrer, at mistænkte eller tiltalte på et hvilket som helst tidspunkt under straffesagen kan tilbagekalde et afkald, og at de underrettes om denne mulighed.

82 Selv om retten til adgang til advokatbistand i henhold til ungarsk ret anses for at være en umistelig ret, er det i denne henseende ubestridt, at mistænkte eller tiltalte kan beslutte ikke at udøve denne ret. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, har en tiltalt persons beslutning om ikke at udøve denne ret således til følge, at denne person skal forsvare sig uden advokatbistand. Som generaladvokaten har anført i punkt 90 og 91 i forslaget til afgørelse, har en sådan beslutning derfor i praksis samme virkning som et afkald som omhandlet i artikel 9 i direktiv 2013/48.

83 Hvad angår Ungarns argument om, at afkaldet på retten til adgang til advokatbistand i straffesager ikke formelt anerkendes i denne medlemsstat, skal det bemærkes, at den omstændighed, at der ikke findes et bestemt retligt begreb i en given medlemsstat, ikke kan fritage den nævnte medlemsstat fra dennes forpligtelse til at vedtage love eller træffe administrative foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle direktivets bestemmelser gennemføres korrekt. Både retssikkerhedsprincippet og nødvendigheden af at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, kræver nemlig, at medlemsstaterne optager direktivets forskrifter i klar, præcis og gennemskuelig lovgivning, der indeholder bindende bestemmelser på det af direktivet berørte område. Denne forpligtelse påhviler medlemsstaterne med henblik på at forebygge enhver ændring af den på et givent tidspunkt eksisterende situation og med henblik på at sikre, at samtlige retssubjekter i Unionen – heriblandt de retssubjekter i andre medlemsstater, hvor et retligt begreb, der er omfattet af direktivet, ikke findes – under alle omstændigheder klart og præcist kender deres rettigheder og forpligtelser (jf. analogt dom af 1.8.2025, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv), C-70/24, EU:C:2025:615, præmis 64).

84 Det skal følgelig fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2013/48, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love, der var nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 9 i denne medlemsstats retsorden.

85 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2013/48, idet denne medlemsstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dels dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b), sammenholdt med dets artikel 3, stk. 3, dels dette direktivs artikel 9.

Sagsomkostninger

86 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

87 I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Tjekkiske Republik bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen, idet Ungarn ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dels dette direktivs artikel 3, stk. 6, litra b), sammenholdt med dets artikel 3, stk. 3, dels dette direktivs artikel 9.**

2) **Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.**

3) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter