Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 14. oktober 2021 [1]

Forenede sager C-428/21 PPU og C-429/21 PPU

HM (C-428/21 PPU)
TZ (C-429/21 PPU)
procesdeltager:
Openbaar Ministerie

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 27, stk. 3, litra g), og artikel 27, stk. 4 – anmodning om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder – artikel 28, stk. 3 – anmodning om samtykke til videreovergivelse – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – effektiv domstolsbeskyttelse – den overgivne persons ret til at blive hørt – det sted, hvor denne ret kan udøves – nærmere bestemmelser«

I. Indledning

1. De to anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene), vedrører nærmere bestemt de nærmere bestemmelser om den ret til at blive hørt, som en person, der er blevet overgivet til en medlemsstats judicielle myndigheder på grundlag af en europæisk arrestordre, har, i den første sag i forbindelse med en anmodning om samtykke fra den fuldbyrdende judicielle myndighed til en udvidelse af de faktiske omstændigheder i henhold til artikel 27, stk. 3, litra g), og artikel 27, stk. 4, i rammeafgørelse 2002/584/RIA [2], og i den anden sag en anmodning om samtykke til videreovergivelse fra denne judicielle myndighed i henhold til denne rammeafgørelses artikel 28, stk. 3 [3].

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).

[3] – Det skal fremhæves, at samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder eller til videreovergivelse (herefter uden forskel »supplerende samtykke«) optræder som en af undtagelserne fra reglen om, at en person, der er blevet overgivet, ikke kan retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet (herefter »specialitetsreglen«).

2. Domstolen anmodes nærmere bestemt om at oplyse, i hvilken medlemsstat, og i henhold til hvilke nærmere bestemmelser en person, der er blevet overgivet i henhold til en europæisk arrestordre, kan udøve sin ret til at blive hørt, inden den fuldbyrdende judicielle myndighed giver et supplerende samtykke, idet disse spørgsmål ikke finder noget klart svar i rammeafgørelse 2002/584 eller i Unionens øvrige retsforskrifter. Den vigtigste udfordring i de foreliggende to sager ligger således i at præcisere rækkevidden af og gennemførelsesbestemmelserne for denne ret til at blive hørt, idet der skal findes en balance mellem dels den europæiske arrestordres effektivitet, eftersom den hovedsageligt er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, dels respekten for den overgivne persons grundlæggende rettigheder.

3. Efter en fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, sammenholdt med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), vil jeg først og fremmest og indledningsvis nå frem til den konklusion, at den overgivne person har ret til at blive hørt, inden den fuldbyrdende judicielle myndighed giver sit supplerende samtykke; dernæst skal denne ret udøves over for den fuldbyrdende judicielle myndighed i henhold til den fuldbyrdende medlemsstats nationale lovgivning, idet den kan udøves enten i den fuldbyrdende medlemsstat eller i den udstedende medlemsstat; og endelig kan denne ret udøves i henhold til retningslinjer, der er aftalt gensidigt mellem de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat og i den fuldbyrdende medlemsstat på grundlag af de gældende nationale lovgivninger, forudsat at en effektiv udøvelse heraf sikres.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten: rammeafgørelse 2002/584

4. Femte, sjette, tiende og tolvte betragtning til rammeafgørelse 2002/584 har følgende ordlyd:

»(5) Den Europæiske Unions erklærede mål [om] at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af de nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

(6) Den europæiske arrestordre, som denne rammeafgørelse omhandler, er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde.

[…]

(10) Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til samme traktats artikel 7, stk. 1, med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.

[…]

(12) Denne rammeafgørelse respekterer de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i artikel 6 [TEU], og som afspejles i [chartret], navnlig kapitel VI. Intet i denne rammeafgørelse kan fortolkes som et forbud mod at nægte at overgive en person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, hvis der er objektive grunde til at formode, at den europæiske arrestordre er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politiske overbevisning eller seksuelle orientering, eller at den pågældendes situation kan blive skadet af en af disse grunde.«

5. Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre« bestemmer:

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

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver [EAO] på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 [TEU].«

6. I nævnte rammeafgørelses artikel 3 og 4a opregnes de obligatoriske og fakultative grunde for den fuldbyrdende judicielle myndighed til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre.

7. Nævnte rammeafgørelses kapitel 2 med overskriften »Overgivelsesprocedure« omfatter artikel 9-25.

8. Rammeafgørelsens artikel 11 med overskriften »Den eftersøgtes rettigheder« er affattet således:

»1. Når en eftersøgt anholdes, informerer den kompetente fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med sin nationale lovgivning den pågældende om den europæiske arrestordre og om dens indhold samt om muligheden for at give samtykke til at blive overgivet til den udstedende judicielle myndighed.

2. En eftersøgt, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, har ret til bistand af en juridisk rådgiver og en tolk i overensstemmelse med den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.«

9. Rammeafgørelsens artikel 13 med overskriften »Samtykke til overgivelse« bestemmer:

»1. Hvis den anholdte person oplyser, at han giver sit samtykke til overgivelse, afgives dette samtykke og i givet fald det udtrykkelige afkald på anvendelse af »specialitetsreglen«, jf. artikel 27, stk. 2, til den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats nationale lovgivning.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at samtykket og i givet fald afkaldet som omhandlet i stk. 1 indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har afgivet dem med fuldt kendskab til følgerne heraf. Med henblik herpå har den eftersøgte ret til juridisk bistand.

3. Samtykket og i givet fald afkaldet som omhandlet i stk. 1 føres til protokols i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.

[…]«

10. Rammeafgørelsens artikel 14 med overskriften »Afhøring af den eftersøgte person« er affattet således:

»Hvis den anholdte ikke giver sit samtykke til overgivelse som omhandlet i artikel 13, har han ret til at blive afhørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning.«

11. Rammeafgørelsens artikel 15 med overskriften »Afgørelse om overgivelse« fastsætter:

»1. Den fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om overgivelse af den pågældende inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse.

2. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, anmoder den om straks at få de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig i forbindelse med artikel 3-5 og 8, og kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelsen af disse oplysninger under hensyn til nødvendigheden af at overholde fristerne i artikel 17.

3. Den udstedende judicielle myndighed kan til enhver tid fremsende supplerende nyttige oplysninger til den fuldbyrdende judicielle myndighed.«

12. Følgende fremgår af rammeafgørelsens artikel 18 med overskriften »Forholdsregler i forbindelse med afgørelsen«:

»1. Hvis en europæisk arrestordre er udstedt med henblik på retsforfølgning, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed:

a) enten give samtykke til, at den eftersøgte afhøres i overensstemmelse med artikel 19

b) eller give samtykke til, at den eftersøgte overføres midlertidigt.

2. Betingelserne for midlertidig overførelse og dennes varighed aftales mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed.

3. I tilfælde af midlertidig overførelse skal den eftersøgte kunne vende tilbage til den fuldbyrdende medlemsstat for at overvære de retsmøder, der vedrører ham, inden for rammerne af overgivelsesproceduren.«

13. Nævnte rammeafgørelses artikel 19 med overskriften »Afhøring af personen i forbindelse med afgørelsen« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Den eftersøgte afhøres af en judiciel myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende.

2. Den eftersøgte afhøres i overensstemmelse med lovgivningen i den fuldbyrdende medlemsstat og på de betingelser, der er aftalt mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed.«

14. Nævnte rammeafgørelses kapitel 3 med overskriften »Virkninger af overgivelsen« omfatter artikel 26-30.

15. Rammeafgørelsens artikel 27 med overskriften »Eventuel retsforfølgning for andre lovovertrædelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan meddele Generalsekretariatet for Rådet, at i forbindelserne med andre medlemsstater, der har givet samme meddelelse, formodes samtykke at være givet til retsforfølgning, idømmelse af straf eller tilbageholdelse med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet, medmindre den fuldbyrdende judicielle myndighed i en konkret sag anfører andet i sin afgørelse om overgivelse.

2. Bortset fra de i stk. 1 og 3 omhandlede tilfælde kan en person, der er overgivet, ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse i følgende tilfælde:

a) hvis den pågældende efter at have haft mulighed for at forlade den medlemsstat, han er overgivet til, har undladt dette inden for 45 dage efter den endelige løsladelse eller er vendt tilbage til denne medlemsstats territorium efter at have forladt det

b) hvis lovovertrædelsen ikke kan straffes med frihedsberøvelse

c) hvis retsforfølgningen ikke medfører anvendelse af en foranstaltning, der begrænser den pågældendes personlige frihed

d) hvis den pågældende vil blive pålagt en straf eller en foranstaltning, der ikke indebærer frihedsberøvelse, herunder bødestraf eller en anden foranstaltning, der måtte træde i stedet for bøde, også selv om denne straf eller foranstaltning begrænser den pågældendes personlige frihed

e) hvis den pågældende har givet sit samtykke til overgivelse, eventuelt samtidig med at han giver afkald på anvendelse af specialitetsreglen, i henhold til artikel 13

f) hvis den pågældende efter overgivelsen udtrykkeligt giver afkald på anvendelse af specialitetsreglen for specifikke lovovertrædelser, der er begået inden overgivelsen. Afkaldet skal afgives til de kompetente udstedende judicielle myndigheder og føres til protokols i overensstemmelse med den udstedende medlemsstats nationale lovgivning. Afkaldet skal indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har givet det med fuldt kendskab til følgerne. Med henblik herpå har han ret til juridisk bistand

g) hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed, der har overgivet den pågældende, giver sit samtykke i henhold til stk. 4.

4. Anmodningen om samtykke skal indgives til den fuldbyrdende judicielle myndighed med de i artikel 8, stk. 1, omhandlede oplysninger og ledsaget af en oversættelse som anført i artikel 8, stk. 2. Samtykke skal gives, når den lovovertrædelse, for hvilken der er anmodet om samtykke, i sig selv giver anledning til overgivelse i henhold til rammeafgørelsens bestemmelser. Samtykke skal nægtes af de årsager, der er nævnt i artikel 3, og kan ellers kun nægtes af de årsager, der er nævnt i artikel 4. Afgørelsen skal træffes senest 30 dage efter modtagelse af anmodningen.

For så vidt angår de tilfælde, der er nævnt i artikel 5, skal den udstedende medlemsstat give de deri nævnte garantier.«

16. Følgende fremgår af rammeafgørelsens artikel 28 med overskriften »Overgivelse eller senere udlevering«:

»1. Hver medlemsstat kan meddele Generalsekretariatet for Rådet, at i forbindelserne med andre medlemsstater, der har givet samme meddelelse, formodes samtykke at være givet til overgivelse til en anden medlemsstat end den fuldbyrdende medlemsstat i henhold til en europæisk arrestordre, der er udstedt for en lovovertrædelse, der er begået inden overgivelsen, medmindre den fuldbyrdende judicielle myndighed i et konkret tilfælde anfører andet i sin afgørelse om overgivelse.

2. En person, der er overgivet til den udstedende medlemsstat i henhold til en europæisk arrestordre, kan under alle omstændigheder uden den fuldbyrdende medlemsstats samtykke overgives til en anden medlemsstat end den fuldbyrdende medlemsstat i henhold til en europæisk arrestordre, der er udstedt for en lovovertrædelse, der er begået inden overgivelsen, i følgende tilfælde:

a) hvis den eftersøgte efter at have haft mulighed for at forlade den medlemsstat, han er overgivet til, har undladt dette inden for 45 dage efter den endelige løsladelse eller er vendt tilbage til denne medlemsstats territorium efter at have forladt det

b) hvis den eftersøgte giver sit samtykke til at blive overgivet til en anden medlemsstat end den fuldbyrdende medlemsstat i henhold til en europæisk arrestordre. Samtykket skal afgives til den udstedende kompetente judicielle myndighed og føres til protokols i overensstemmelse med denne medlemsstats nationale lovgivning. Samtykket skal gives på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har givet det med fuldt kendskab til følgerne. Med henblik herpå har den eftersøgte ret til juridisk bistand

c) hvis den eftersøgte ikke er omfattet af specialitetsreglen i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3, litra a), e), f) og g).

3. Den fuldbyrdende judicielle myndighed giver sit samtykke til overgivelsen til en anden medlemsstat i henhold til følgende regler:

a) [A]nmodningen om samtykke skal indgives i henhold til artikel 9 ledsaget af de i artikel 8, stk. 1, omhandlede oplysninger og af en oversættelse som anført i artikel 8, stk. 2.

b) [S]amtykke skal gives, når den lovovertrædelse, for hvilken der er anmodet om samtykke, i sig selv giver anledning til overgivelse i henhold til denne rammeafgørelses bestemmelser.

c) [A]afgørelsen skal træffes senest 30 dage efter modtagelse af anmodningen.

d) [S]amtykke skal nægtes af de årsager, der er nævnt i artikel 3, og kan ellers kun nægtes af de årsager, der er nævnt i artikel 4.

For så vidt angår de tilfælde, der er nævnt i artikel 5, skal den udstedende medlemsstat give de deri nævnte garantier.

4. Uanset stk. 1 må en person, der er overgivet i henhold til en europæisk arrestordre, ikke udleveres til et tredjeland uden samtykke fra den kompetente myndighed i den medlemsstat, der har overgivet den pågældende. Samtykke skal gives i overensstemmelse med de konventioner, som denne medlemsstat er bundet af, samt i overensstemmelse med dens nationale lovgivning.«

B. Nederlandsk ret

17. Rammeafgørelse 2002/584 er gennemført i nederlandsk ret ved Overleveringswet (lov om overgivelse) af 29. april 2004 [4].

18. Artikel 14 i loven om overgivelse, der er en del af kapitel II med overskriften »Overgivelse af Nederlandene«, Afdeling 1 med overskriften »Betingelser for overgivelse«, hvis stk. 1-3 gennemfører rammeafgørelse 2002/584's artikel 27, stk. 2, 3 og 4, lyder:

»1. Overgivelse er kun tilladt på den almindelige betingelse, at den eftersøgte person ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet, medmindre:

[…]

f) rechtbank forinden efter anmodning har givet sit samtykke hertil.

[…]

3. Anklagemyndighedens repræsentant anmoder senest tre dage efter modtagelsen af en anmodning fra den udstedende judicielle myndighed om det i stk. 1, litra f), eller stk. 2, litra c), omhandlede samtykke skriftligt rechtbank om at tage anmodningen under behandling. Anklagemyndighedens repræsentant vedlægger anmodningen den tilhørende oversættelse. Rechtbank giver det i stk. 1, litra f), eller stk. 2, litra c), omhandlede samtykke med hensyn til de faktiske omstændigheder, for hvilke der efter denne lov kunne tillades overgivelse. Afgørelse vedrørende en anmodning træffes under alle omstændigheder senest syvogtyve dage efter

[4] – Stb. 2004, nr. 195.

modtagelse af anmodningen. Anklagemyndighedens repræsentant bringer straks rechtbanks afgørelse til den udstedende myndigheds kendskab.«

19. Artikel 25, stk. 1 og 3, i loven om overgivelse findes i kapitel II, afdeling 2, med overskriften »Proceduren for overgivelse«, § C med overskriften »Afgørelse om overgivelse« og lyder således:

»1. Høring af den eftersøgte person sker i offentligt retsmøde, medmindre sagens behandling kræver lukkede døre, eller rechtbank af væsentlige grunde, der skal nævnes i protokollatet fra retsmødet, beordrer dørene lukket.

[…]

3. Under afhøringen kan den eftersøgte person lade sig bistå af sin advokat.

[…]«

III. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-428/21 PPU

20. Den 13. april 2021 fremsendte Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) en anmodning til de nederlandske myndigheder om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder i henhold til artikel 27, stk. 3, litra g), og artikel 27, stk. 4, i rammeafgørelse 2002/584 vedrørende HM, der er en nigeriansk statsborger, som var blevet overgivet til de ungarske myndigheder i henhold til en europæisk arrestordre, der blev fuldbyrdet den 25. maj 2020, og som blev tilbageholdt i Ungarn. Formålet med denne anmodning var at gøre det muligt at retsforfølge den pågældende for en anden inden overgivelsen begået lovovertrædelse end den, der lå til grund for den europæiske arrestordre.

21. I retsmødet oplyste HM, at han ikke ønskede at give afkald på den beskyttelse, som anvendelse af den i nævnte rammeafgørelses artikel 27, stk. 3, litra f), omhandlede specialitetsregel giver.

22. Under disse omstændigheder har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam), for hvilken anmodningen om udvidelse af de faktiske omstændigheder var blevet indbragt, efter at have indrømmet HM ret til at blive hørt om samtykket til udvidelse af de faktiske omstændigheder, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 27, stk. 3, litra g), og [artikel 27,] stk. 4, i [rammeafgørelse 2002/584] set i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse fortolkes således, at:

– en overgivet person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt med hensyn til en anmodning om samtykke til at udvide de faktiske omstændigheder i den udstedende medlemsstat, når en judiciel myndighed i denne medlemsstat hører ham med hensyn til et eventuelt afkald på beskyttelsen i henhold til specialitetsreglen som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 27, stk. 3, litra f), eller

– denne person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i den medlemsstat, der tidligere har overgivet ham, inden for rammerne af den procedure, hvorunder den fuldbyrdende

judicielle myndighed behandler anmodningen om samtykke til at kunne udvide de faktiske omstændigheder?

2) Såfremt en overgivet person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt med hensyn til en anmodning om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder som omhandlet i artikel 27, stk. 4, i rammeafgørelse 2002/584] i den medlemsstat, der har overgivet ham, på hvilken måde skal denne medlemsstat da sætte ham i stand hertil?«

B. Sag C-429/21 PPU

23. Den 3. maj 2021 forelagde Procureur des Konings van het Parket van Brussel (statsadvokaten i Bruxelles, Belgien) de nederlandske myndigheder en anmodning om samtykke til videreovergivelse i henhold til artikel 28, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584 angående TZ, en nederlandsk statsborger, der er blevet overgivet til de belgiske myndigheder i henhold til en europæisk arrestordre, og som er fængslet i Belgien. Formålet med denne anmodning var at gøre det muligt at overgive TZ til de tyske myndigheder med henblik på retsforfølgning for en anden inden overgivelsen begået lovovertrædelse end den, der lå til grund for den belgiske europæiske arrestordre.

24. Under disse omstændigheder har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam), for hvilken den senere anmodning om overgivelse var blevet indgivet efter, at TZ var blevet indrømmet ret til at blive hørt med hensyn til den senere overgivelse, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 28, stk. 3, i [rammeafgørelse 2002/584] set i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse fortolkes således, at:

– en person, der er overgivet til den udstedende medlemsstat, og som er genstand for en af en tredje medlemsstat udstedt europæisk arrestordre vedrørende faktiske omstændigheder begået før overgivelsen, skal kunne udøve sin ret til at blive hørt angående anmodningen om samtykke til videreovergivelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, i [denne] rammeafgørelse i den udstedende medlemsstat af en judiciel myndighed i denne medlemsstat under proceduren vedrørende fuldbyrdelsen af den af denne tredje medlemsstat udstedte europæiske arrestordre

– denne person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i den medlemsstat, der tidligere har overgivet ham, inden for rammerne af den fuldbyrdende judicielle myndigheds procedure vedrørende anmodningen om samtykke til videreovergivelse?

2) Såfremt en overgivet person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt angående afgørelsen af en anmodning om videreovergivelse som omhandlet i artikel 28, stk. 3, i rammeafgørelse [2002/584], i den medlemsstat, der tidligere overgav ham, på hvilken måde skal denne medlemsstat da sætte ham i stand hertil?«

IV. Hasteproceduren ved Domstolen

25. Den forelæggende ret har anmodet om, at de præjudicielle forelæggelser undergives hasteproceduren i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Den har til støtte for denne anmodning gjort gældende, at de forelagte præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af en rammeafgørelse, der henhører under afsnit V i tredje del af EUF-traktaten.

26. Hvad angår kriteriet om den hastende karakter i sag C-428/21 PPU har den forelæggende ret oplyst, at HM på datoen for indgivelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse var varetægtsfængslet i Ungarn. Den forelæggende ret har anført, at såfremt den giver sit samtykke til en udvidelse af de faktiske omstændigheder, vil HM ligeledes kunne varetægtsfængsles for andre forhold, hvilket vil kunne medføre en forlængelse af fængslingen og en højere straf, hvis han dømmes. Såfremt den forelæggende ret derimod forkaster anmodningen om udvidelse af de faktiske omstændigheder, har den kompetente myndighed i den udstedende medlemsstat i princippet ikke ret til at varetægtsfængsle HM for de i denne anmodning omhandlede forhold, og såfremt han dømmes, har den kompetente judicielle myndighed i denne medlemsstat i princippet ikke ret til at fuldbyrde en frihedsstraf for disse forhold. Den forelæggende ret har således skønnet, at Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål har en direkte og afgørende indflydelse på HM's fængsling i Ungarn.

27. I sag C-429/21 PPU har den forelæggende ret oplyst, at TZ var blevet fængslet i Belgien, indtil der er truffet afgørelse om anmodningen om samtykke til videreovergivelse til Tyskland med henblik på fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre angående TZ, som de tyske myndigheder har udstedt. Den har oplyst, at Domstolens afgørelse har indflydelse på den fortsatte fængsling af TZ i Belgien.

28. Under disse omstændigheder har Domstolens Første Afdeling den 29. juli 2021 besluttet at imødekomme den forelæggende rets anmodning om, at de to sager undergives den præjudicielle hasteprocedure. Den har ligeledes besluttet at forene sagerne med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling og domsafsigelsen og at forelægge den nederlandske regering spørgsmål til skriftlig besvarelse.

29. Der er afgivet skriftlige indlæg af Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene), den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen. Den nederlandske regering har ligeledes besvaret Domstolens spørgsmål skriftligt. Anklagemyndigheden, den nederlandske regering, Irland, den franske og den ungarske regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 8. september 2021.

V. Bedømmelse

30. Den forelæggende ret har efter at have fremhævet, at en overgivet persons ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke udgør en del af personens ret til et forsvar, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse [5], i de to foreliggende sager forelagt to præjudicielle spørgsmål: med det første spørgsmål ønsker den oplyst, i hvilken medlemsstat personen skal kunne udøve sin ret til at blive hørt, og med det andet ønsker den oplyst, hvordan denne ret kan udøves, såfremt den henhører under den fuldbyrdende medlemsstat.

[5] – Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til forslag til afgørelse fra generaladvokat Campos Sánchez-Bordona Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:494, punkt 87).

31. I denne henseende skal det indledningsvis påpeges, at rammeafgørelse 2002/584 ikke udtrykkeligt indrømmer en overgivet person retten til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke, og at dette spørgsmål endnu ikke er blevet behandlet i Domstolens praksis [6].

32. Inden jeg går over til at behandle de to præjudicielle spørgsmål, vil jeg derfor undersøge, om de relevante bestemmelser i denne rammeafgørelse, sammenholdt med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er stadfæstet i chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en overgivet person har ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke.

A. En overgivet persons ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke

33. Det skal anføres, at selv om rammeafgørelse 2002/584 i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre i artikel 14 bestemmer, at hvis den anholdte ikke giver sit samtykke til overgivelse, har han ret til at blive hørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed, så indeholder denne rammeafgørelse ikke nogen bestemmelser om en allerede overgivet persons ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke.

34. Jeg er derfor af den opfattelse, at en fortolkning af de relevante bestemmelser i rammeafgørelse 2002/584, sammenholdt med målene med denne og med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er stadfæstet i chartrets artikel 47, gør det muligt at indrømme en overgivet person ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke.

35. For det første skal det påpeges, at selv om der med rammeafgørelse 2002/584 indføres en ordning med fri bevægelighed for strafferetlige afgørelser baseret på princippet om gensidig anerkendelse og på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne [7], respekterer den de grundlæggende rettigheder og overholder de grundlæggende rettigheder, der indrømmes ved artikel 6 TEU, som afspejles i chartret [8], særlig artikel 47, stk. 2, heri.

36. I denne henseende har Domstolen fastslået, at retten til at blive hørt, som udgør en integrerende del af retten til et forsvar, der er et almindeligt EU-retligt princip, der er stadfæstet i chartrets artikel 47, garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt [9].

37. For det andet har Domstolen først og fremmest allerede fastslået, at afgørelsen om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder er adskilt fra afgørelsen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre og for den berørte person har særskilte virkninger i forhold til virkningerne af sidstnævnte afgørelse [10]. Det samme gælder efter min opfattelse for så vidt angår afgørelsen om samtykke til videreovergivelse.

6 – Selv om generaladvokat Campos Sánchez-Bordona med henblik på at give et udtømmende svar anerkendte denne ret i sit forslag til afgørelse Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:494, punkt 84-89), udtalte Domstolen sig ikke om dette spørgsmål i dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:953).

7 – Jf. femte, sjette og tiende betragtning til rammeafgørelse 2002/584.

8 – Jf. 12. betragtning til rammeafgørelse 2002/584.

9 – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

10 – Dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 60).

38. Dernæst gives et supplerende samtykke i henhold til artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, litra b) og d), i rammeafgørelse 2002/584, når den lovovertrædelse, for hvilken der er anmodet om supplerende samtykke, i sig selv giver anledning til overgivelse i henhold til denne rammeafgørelses bestemmelser, og nægtes af de samme bindende eller fakultative grunde som dem, der er gældende for den europæiske arrestordre, og som er nævnt i rammeafgørelsens artikel 3 og 4.

39. Endelig kan procedurerne for udvidelse af de faktiske omstændigheder og videreovergivelse ligesom procedurerne for fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som den forelæggende ret har anført og i modsætning til den holdning, som den ungarske regering indtog i retsmødet, også berøre den overgivne persons frihed, eftersom de vedrører en anden lovovertrædelse end den, for hvilken den pågældende er overgivet, hvilket kan føre til, at denne idømmes en strengere straf[11].

40. Der skal således efter min opfattelse skabes en parallel mellem dels den ret, der indrømmes i forbindelse med den første overgivelse, dels den ret, der anvendes i forbindelse med en udvidelse af de faktiske omstændigheder eller videreovergivelse, og konkluderes, at behovet for at høre den overgivne person i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke er baseret på de samme krav som dem, der begrunder den pågældendes ret til at blive hørt i forbindelse med den oprindelige overgivelse[12].

41. Afslutningsvis er jeg af den opfattelse, at artikel 27, stk. 3, litra g), og artikel 27, stk. 4, samt artikel 28, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584, sammenholdt med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, der er stadfæstet i chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en overgivet person skal have ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke.

42. Efter denne præcisering vedrører de af den forelæggende ret forelagte præjudicielle spørgsmål spørgsmålet om, i hvilken medlemsstat og i henhold til hvilke bestemmelser den overgivne persons ret til at blive hørt skal udøves.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

43. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører spørgsmålet om, i hvilken medlemsstat en overgivet person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke.

44. Efter at have anført, at rammeafgørelse 2002/584 ikke indeholder nogen bestemmelser herom, har den forelæggende ret i sag C-428/PPU i det væsentlige overvejet to hypoteser. Den første går ud på, at den overgivne person kan udøve sin ret til at blive hørt i den udstedende medlemsstat, når den judicielle myndighed i denne medlemsstat hører den berørte person om et eventuelt afkald på anvendelse af specialitetsreglen, jf. rammeafgørelsens artikel 27, stk. 2. Den anden går ud på, at den berørte person kan udøve sin ret til at blive hørt i den fuldbyrdende medlemsstat i forbindelse med proceduren for afgivelse af samtykke. I sidstnævnte tilfælde kan den fuldbyrdende judicielle myndighed ifølge denne ret enten blot få et referat af afhøringen (i den udstedende medlemsstat) eller afholde et retsmøde.

[11] – Jf. dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 62).

[12] – Desuden ville en fortolkning af artikel 27 og 28 i rammeafgørelse 2002/584, hvorefter de ikke indrømmer den overgivne person ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke, mens rammeafgørelsens artikel 14 indrømmer den anholdte denne ret i forbindelse med en (første) anmodning om overgivelse, skabe ubegrundede forskelle mellem to sammenlignelige situationer, der er lige bebyrdende for den berørte person, som vil kunne så tvivl om disse bestemmelsers forenelighed med den overgivne persons grundlæggende rettigheder.

45. I sag C-429/21 PPU har den forelæggende ret ligeledes fremsat to hypoteser. Den første går ud på, at den overgivne person kan udøve sin ret til at blive hørt i den udstedende medlemsstat i forbindelse med proceduren for fuldbyrdelse af den anden europæiske arrestordre. Den anden går ud på, at den berørte person kan udøve sin ret til at blive hørt i den fuldbyrdende medlemsstat.

46. Det skal indledningsvis anføres, at det præjudicielle spørgsmål ikke blot angår spørgsmålet om, i hvilken medlemsstat, forstået som et fysisk sted, den overgivne person kan udøve sin ret til at blive hørt, men hovedsageligt vedrører spørgsmålet om, ved retten i hvilken medlemsstat den overgivne person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt [13].

47. Det skal i denne forbindelse for det første fremhæves, at det i henhold til artikel 3 og 4 i rammeafgørelse 2002/584, hvortil der henvises i rammeafgørelsens artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, litra d), påhviler den fuldbyrdende judicielle myndighed at kontrollere, at der ikke findes nogen grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der også omfatter afslag på supplerende samtykke. Selv under hensyntagen til princippet om gensidig anerkendelse har den udstedende medlemsstats judicielle myndighed ikke kompetence til at udtale sig om grundene til afslag på supplerende samtykke. Det påhviler således den fuldbyrdende judicielle myndighed at høre den overgivne person herom i henhold til den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning [14].

48. Det er efter min opfattelse derfor absolut nødvendigt, at den fuldbyrdende judicielle myndighed, i den foreliggende sag den nederlandske judicielle myndighed, i det mindste inddrages i den procedure, hvorunder den overgivne person udøver sin ret til at blive hørt, når denne procedure afvikles i den udstedende medlemsstat, her i henholdsvis sag C-428/21 PPU og sag C-429/21 PPU, Ungarn og Belgien, i henhold til de nærmere bestemmelser, der behandles som svar på det andet præjudicielle spørgsmål.

49. I lyset af denne fortolkning og i modsætning til, hvad den forelæggende ret overvejede i sin første hypotese, tvivler jeg på, at den overgivne person uden videre kan udøve sin ret til at blive hørt i den udstedende medlemsstat, når den judicielle myndighed i denne medlemsstat hører denne om et eventuelt afkald på anvendelse af specialitetsreglen, eller når den anden fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om fuldbyrdelse af den anden europæiske arrestordre.

50. Henset til den omstændighed, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fortsat har kompetence for så vidt angår proceduren i forbindelse med supplerende samtykke, der er omfattet af den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, er det således efter min opfattelse indlysende, at den overgivne persons udøvelse af sin ret til at blive hørt skal gøre det muligt for denne at meddele denne myndighed sin holdning til udvidelsen af de faktiske omstændigheder eller til videreovergivelse i henhold til den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning. Som den forelæggende ret med føje har anført i sag C-428/21 PPU, har den udstedende medlemsstats judicielle myndighed ikke kompetence til at udtale sig om udvidelsen af de faktiske omstændigheder, og i sag C-429/21 PPU træffer den anden fuldbyrdende judicielle myndighed

[13] – Dette fremgår ligeledes implicit af beskrivelsen af de alternative hypoteser, som den forelæggende ret har overvejet, da den i sag C-428/21 PPU overvejede muligheden for, at den overgivne person kan blive hørt i »den medlemsstat, der har overgivet ham«, og at denne ret udøves, »når den fuldbyrdende judicielle myndighed har fået et referat af afhøringen« (i den udstedende medlemsstat).

[14] – Som generaladvokat Cruz Villalón anførte i sin stillingtagen West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:322, præmis 87), har kravet om, at den fuldbyrdende medlemsstat skal give samtykke til enhver videreovergivelse, i det simple tilfælde, som er formuleret eksplicit i artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584, i det væsentlige til formål at give denne mulighed for at opretholde en form for kontrol over betydningen af og formålet med overgivelsen af en person til en anden medlemsstat, først og fremmest i egenskab af medlemsstat, der er den første garant for overholdelsen af de rettigheder og friheder, der tilkommer den person, som overgives og underlægges de begrænsninger, som uundgåeligt følger heraf. Selv om denne stillingtagen vedrører hypotesen om samtykke til videreovergivelse, finder det samme princip efter min opfattelse anvendelse på hypotesen om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder.

ikke nødvendigvis afgørelse om fuldbyrdelse af den anden europæiske arrestordre inden for den samme ramme som den ramme, inden for hvilken den første fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om videreovergivelsen [15].

51. Desuden er den omstændighed, at rammeafgørelse 2002/584 i nogle tilfælde tillader den overgivne person at give afkald på anvendelse af specialitetsreglen efter, at denne er blevet overgivet, eller at give sit samtykke til videreovergivelse til de kompetente judicielle myndigheder i den udstedende medlemsstat og i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning [16], efter min opfattelse ikke til hinder for en sådan konklusion. Denne mulighed, der udgør en undtagelse fra reglen om, at afkald på anvendelse af specialitetsreglen eller samtykke til overgivelse normalt gives til den fuldbyrdende medlemsstats kompetente judicielle myndighed [17], er begrundet i denne persons tilstedeværelse i den udstedende medlemsstat og i den omstændighed, at i situationer, hvor »afgørelsen« kun ligger hos den overgivne person, har EU-lovgiver ud fra et ønske om effektivitet tilladt, at denne kan udøve de rettigheder, som denne normalt udøver for den fuldbyrdende judicielle myndighed, for de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat.

52. Hvad angår for det andet spørgsmålet om det sted, hvor den overgivne person skal kunne blive hørt, skal det indledningsvis anføres, at Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 1, TEUF har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne eller om gyldigheden eller fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Derimod tilkommer det først og fremmest de nationale domstole at anvende EU-retten på konkrete sager, og i endnu højere grad de nationale bestemmelser, der er vedtaget under udøvelsen af medlemsstaternes skønsbeføjelser ved anvendelse af Unionens retsforskrifter [18]. Det tilkommer imidlertid Domstolen at præcisere de generelle rammer og i givet fald at give anvisninger på de gældende retlige instrumenters forenelighed med EU-retten.

53. Efter denne præcisering er det min opfattelse, at eftersom der ikke findes regler herom i rammeafgørelse 2002/584, skal de praktiske bestemmelser om den overgivne persons udøvelse af sin ret til at blive hørt fastsættes i en aftale mellem de kompetente judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat og den udstedende medlemsstat under overholdelse af princippet om procesautonomi, henset til den omstændighed, at den fuldbyrdende judicielle myndighed har kompetence til at træffe afgørelse om yderligere samtykke, og enhver ordning mellem de berørte judicielle myndigheder bør respektere den overgivne persons grundlæggende rettigheder og navnlig retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

54. Rammeafgørelse 2002/584 indeholder nogle eksempler på samarbejde mellem de kompetente judicielle myndigheder. Rammeafgørelsens artikel 19, stk. 2, bestemmer således, at den eftersøgte, indtil der træffes afgørelse om en europæisk arrestordre, afhøres i overensstemmelse med

[15] – Af de samme grunde er jeg af den opfattelse, at den holdning, som generaladvokat Campos Sánchez-Bordona fremsatte i sit forslag til afgørelse Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:494, punkt 90), hvoraf det fremgår, at overholdelsen af retten til forsvar under behandlingen af udvidelsen af de faktiske omstændigheder kan finde sted ved at foretage en høring i den udstedende medlemsstat i forbindelse med den procedure, der er omhandlet i artikel 27 i rammeafgørelse 2002/584, eller muligheden for at modsætte sig en sådan udvidelse over for den udstedende myndighed som et forudgående trin, inden denne fremsætter sin anmodning til den fuldbyrdende myndighed, skal forstås således, at eftersom den fuldbyrdende judicielle myndighed forbliver kompetent for så vidt angår proceduren for supplerende samtykke, kan den overgivne persons ret til at blive hørt ikke blot udøves for de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat, idet der i det mindste kræves en inddragelse af den fuldbyrdende judicielle myndighed.

[16] – Jf. henholdsvis artikel 27, stk. 3, litra f), i rammeafgørelse 2002/584, der finder anvendelse, når en person ikke allerede har givet afkald på anvendelse af specialitetsreglen til den fuldbyrdende judicielle myndighed i henhold til rammeafgørelsens artikel 13, stk. 1, og artikel 28, stk. 2, litra b).

[17] – Jf. artikel 13, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.

[18] – Jf. i denne retning bl.a. forslag til afgørelse fra generaladvokat Bobek, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:125, punkt 49 og 50).

lovgivningen i den fuldbyrdende medlemsstat og »på de betingelser, der er aftalt mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed«, og rammeafgørelsens artikel 31, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne fortsat kan anvende de bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, der er gældende ved denne rammeafgørelses vedtagelse, eller indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger efter rammeafgørelsens ikrafttræden, i det omfang de er mere vidtrækkende end dennes forskrifter og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for overgivelse af personer, der er omfattet af en europæisk arrestordre.

55. Desuden er muligheden for at overlade fastsættelsen af de praktiske ordninger for fuldbyrdelse til en aftale mellem den fuldbyrdende judicielle myndighed og den udstedende judicielle myndighed i overensstemmelse med arten af og logikken i ordningen om samarbejde i straffesager i Unionen [19], og ånden i rammeafgørelse 2002/584, der indfører en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, baseret på princippet om gensidig anerkendelse, der er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne [20].

56. Hvad nærmere bestemt angår de hypoteser, som den forelæggende ret har fremsat, er der efter min opfattelse for det første ikke noget i de relevante EU-forskrifter, der er til hinder for, at den overgivne person i overensstemmelse med den anden hypotese, som den forelæggende ret har fremsat, høres af den fuldbyrdende judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat inden for rammerne af proceduren for afgivelse af supplerende samtykke, selv om denne persons tilstedeværelse i den udstedende medlemsstat og dennes fængsling som i hovedsagerne gør denne løsning, der ud fra et abstrakt synspunkt er mere umiddelbar [21], særlig omkostningsfuld i praksis for de berørte myndigheder og den berørte person.

57. For det andet er det min opfattelse, at de relevante EU-forskrifter heller ikke er til hinder for, at den overgivne person ligeledes kan blive hørt i den udstedende medlemsstat. Den omstændighed, at den fuldbyrdende medlemsstat har kompetence til at behandle en anmodning om supplerende samtykke i henhold til den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, indebærer ikke, at den overgivne person nødvendigvis skal kunne udøve sin ret til at blive hørt på denne sidstnævnte medlemsstats område.

58. Med rammeafgørelse 2002/584 indføres der som allerede anført en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område baseret på princippet om gensidig anerkendelse, der er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne, samtidig med at de berørte personers grundlæggende rettigheder respekteres. Desuden har Domstolen allerede fastslået, at selv om denne rammeafgørelses artikel 27 og 28 fastsætter bestemmelser, der udgør undtagelser til princippet om gensidig anerkendelse, kan de ikke fortolkes på en måde, der ville føre til en neutralisering af målet med nævnte rammeafgørelse, som er at lette og fremskynde overgivelsen mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder i lyset af den gensidige tillid, der skal eksistere mellem disse [22]. Den omvendte løsning ville reelt indebære en genindførelse af meget omkostningsfulde procedurer som f.eks. dem, der finder anvendelse på udlevering, hvilket ville gå ud over effektiviteten af den ordning, der blev indført med samme rammeafgørelse.

[19] – Jf. eksempelvis artikel 22, stk. 5, og artikel 24, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3.4.2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2014, L 130, s. 1).

[20] – Jf. sjette og tiende betragtning til rammeafgørelse 2002/584.

[21] – Henset til den omstændighed, at den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning har kompetence for så vidt angår afgørelsen om supplerende samtykke.

[22] – Jf. i denne retning dom af 24.9.2020, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Specialitetsprincippet) (C-195/20 PPU, EU:C:2020:749, præmis 35).

59. I denne forbindelse er det ligeledes min opfattelse, at EU-retten ikke er til hinder for, at høringen af en overgivet person i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke finder sted i løbet af en procedure om et eventuelt afkald på anvendelse af specialitetsreglen eller accept af videreovergivelse [23], forudsat at denne høring adskiller sig klart fra disse to procedurer, og den berørte person informeres om, at hans holdning til anmodningen om supplerende samtykke sendes til den fuldbyrdende judicielle myndighed og vil blive behandlet i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning.

60. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål besvares således, at rammeafgørelse 2002/584, særlig artikel 27, stk. 3, litra g), og artikel 27, stk. 4, samt artikel 28, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en person, der er blevet overgivet som følge af en fuldbyrdelse af en første europæisk arrestordre, skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i tilknytning til en anmodning om supplerende samtykke til den fuldbyrdende medlemsstat, der har kompetence til at behandle denne anmodning, uanset om personen høres i den fuldbyrdende medlemsstat eller i den udstedende medlemsstat.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

61. Det andet præjudicielle spørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvordan den overgivne person skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om supplerende samtykke, såfremt denne person skal kunne udøve denne ret i den fuldbyrdende medlemsstat.

62. I de to hovedsager har den forelæggende ret præciseret, at de overgivne personer ikke var blevet indkaldt og ikke var til stede ved behandlingen af anmodningerne om supplerende samtykke, og at ingen advokater repræsenterede dem. I sag C-428/21 PPU har den forelæggende ret ligeledes præciseret, at et referat af afhøringen af den overgivne person foretaget af en judiciel myndighed i den udstedende medlemsstat (Ungarn) var vedlagt anmodningen om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder, hvoraf det fremgik, at den overgivne person ikke ønskede at give afkald på anvendelsen af specialitetsreglen.

63. Indledningsvis skal det fremhæves, at det hovedsageligt tilkommer de nationale domstole at anvende EU-retten på konkrete sager, mens Domstolen i givet fald kan give anvisninger på de gældende retlige instrumenters forenelighed med EU-retten [24].

64. Efter denne præcisering, og som jeg har anført i min besvarelse af det første spørgsmål [25], er det min opfattelse, at eftersom der ikke findes nogen specifik regel, skal bestemmelserne om den overgivne persons ret til at blive hørt om en anmodning om supplerende samtykke fastsættes i en aftale mellem de kompetente judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat og i den udstedende medlemsstat under overholdelse af princippet om procesautonomi, henset til den omstændighed, at den fuldbyrdende judicielle myndighed har kompetence til at træffe afgørelse om yderligere samtykke, og enhver ordning mellem de berørte judicielle myndigheder skal respektere den overgivne persons grundlæggende rettigheder og navnlig retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

[23] – I henhold til henholdsvis artikel 27, stk. 3, litra f), og artikel 28, stk. 2, litra b), i rammeafgørelse 2002/584.

[24] – Jf. punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

[25] – Jf. punkt 53-55 i dette forslag til afgørelse.

65. Hvad nærmere bestemt angår de konkrete retningslinjer for den overgivne persons udøvelse af retten til at blive hørt om en anmodning om supplerende samtykke er jeg for det første af den opfattelse, at de kompetente nationale myndigheder, for så vidt som den nationale lovgivning tillader det, kan finde støtte i andre instrumenter, der udgør den retlige ramme for samarbejde i straffesager i Unionen. Denne ramme vil kunne udgøre en reference for disse myndigheder, således at det undgås, at de mange gældende normer eller dobbeltarbejde, der er uhensigtsmæssigt og tidsrøvende, i forbindelse med den overgivne persons garantier i de to medlemsstater, der er omfattet af anmodningen om supplerende samtykke, kan gå ud over effektiviteten af ordningen med den europæiske arrestordre [26].

66. Blandt disse instrumenter kan først og fremmest nævnes midlertidig overførsel af den overgivne person, således som fastsat i artikel 22 og 23 i direktiv 2014/41, med henblik på at udføre en efterforskningsforanstaltning i straffesager [27], selv om der er tale om en særlig omkostningsfuld foranstaltning for de berørte myndigheder. Det samme gælder efter min opfattelse en eventuel flytning af den fuldbyrdende judicielle myndighed til den udstedende medlemsstat med henblik på at høre den overgivne person.

67. Dernæst skal nævnes muligheden for audiovisuel transmission og navnlig videokonference. Anvendelsen af disse instrumenter fastsættes navnlig i artikel 24 i direktiv 2014/41, der tillader en judiciel myndighed at udstede en europæiske efterforskningskendelse med henblik på at høre en mistænkt eller tiltalt person, der opholder sig på en anden medlemsstats område. Uden at jeg ønsker at tilegne mig de nationale myndigheders beføjelser, er det dog min opfattelse, at dette instrument er særlig velegnet, når det drejer sig om at gøre det muligt for den overgivne person, der befinder sig i den udstedende medlemsstat, at udøve sin ret til at blive hørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed, inden den udtaler sig om anmodningen om supplerende samtykke, uden at det er nødvendigt at overføre personen til den fuldbyrdende medlemsstat [28].

68. Endelig er EU-retten heller ikke i situationer som de i den foreliggende sag omhandlede til hinder for, at en overgivet persons ret til at blive hørt kan foregå via en skriftlig procedure. Denne procedure er navnlig omhandlet i artikel 8 i direktiv (EU) 2016/343 [29], der, samtidig med at det i stk. 1 fastslås, at medlemsstaterne sikrer, at mistænkte eller tiltalte har ret til at være til stede under retssagen, i stk. 6 bestemmer, at denne artikel ikke berører nationale regler, der giver mulighed for, at sager eller bestemte stadier heraf gennemføres skriftligt, på betingelse af at dette er i overensstemmelse med retten til en retfærdig rettergang.

[26] – Det skal i denne henseende fremhæves, at afgørelsen om anmodningen om supplerende samtykke i henhold til artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, litra c), i rammeafgørelse 2002/584 skal træffes senest 30 dage efter modtagelse af anmodningen.

[27] – Uanset om dette direktiv finder anvendelse på den foreliggende sag, hvilket de nederlandske myndigheder og Kommissionen har bestridt i deres indlæg, er der efter min opfattelse intet til hinder for, at de nationale myndigheder kan anvende dette instrument i deres gennemførelse af ordningen med den europæiske arrestordre.

[28] – Det skal bemærkes, at digitaliseringen af retssystemet, herunder brug af teknologier til fjernkommunikation såsom videokonference, er blandt de mål, som EU forfølger med henblik på at styrke retssystemernes robusthed og deres kapacitet til at arbejde online, og at Kommissionen agter at gøre den digitale løsning til standardløsningen i det grænseoverskridende retlige samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionen (jf. navnlig Kommissionens meddelelse COM(2020) 710 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union – En værktøjskasse fuld af muligheder) af 2.12.2020. Desuden nævnes anvendelse af grænseoverskridende videokonferencer som et af de prioriterede områder i handlingsplanen for e-justice for 2019-2023 (EUT 2019, C 96, s. 9).

[29] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

69. Efter min opfattelse kan en sådan procedure gøre det muligt for den berørte person at komme til orde, og for den fuldbyrdende myndighed at udtale sig om anmodningen om supplerende samtykke på et velunderbygget grundlag, uden at det berører denne myndigheds mulighed for at anmode den kompetente judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat om supplerende oplysninger i henhold til artikel 15, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584.

70. En sådan fortolkning af rammeafgørelse 2002/584 er i øvrigt i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) retspraksis vedrørende artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev underskrevet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), som chartrets artikel 47, stk. 2, svarer til [30].

71. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen indebærer udleveringsproceduren, som ordningen med den europæiske arrestordre i det væsentlige er baseret på, hverken en anfægtelse af en sagsøgers civile rettigheder og forpligtelser eller vedrører grundlaget for en anklage for en forbrydelse i betydningen i EMRK's artikel 6, stk. 1 [31]. Under alle omstændigheder har Menneskerettighedsdomstolen anført, at EMRK's artikel 6, stk. 1, ikke indeholder en absolut forpligtelse til at afholde et offentligt retsmøde, og den kræver ikke, at der nødvendigvis afholdes et retsmøde i alle sager [32]. Selv om det i denne henseende er korrekt, at EU-retten i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, kan yde en mere omfattende beskyttelse end den, der følger af nævnte artikel 6, stk. 1, har Domstolen taget hensyn til Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, idet den dog ligeledes har præciseret, at hverken chartrets artikel 47, stk. 2, eller nogen anden bestemmelse heri indeholder et sådant krav [33].

72. For det andet kan det tilføjes, at uanset de praktiske bestemmelser om den overgivne persons udøvelse af sin ret til at blive hørt er det afgørende, at der indføres beskyttelsesforanstaltninger med henblik på under alle omstændigheder at sikre den overgivne persons effektive udøvelse af sin ret til at blive hørt. Disse beskyttelsesmekanismer vedrører efter min opfattelse hovedsageligt retten til adgang til advokatbistand og adgangen til tolkning eller oversættelse af væsentlige procesdokumenter [34], når udøvelse af disse rettigheder er nødvendig.

73. Navnlig er retten til adgang til advokatbistand fastsat i artikel 10 i direktiv 2013/48/EU [35], i sager angående den europæiske arrestordre. Denne bestemmelse omfatter først og fremmest den faktiske ret til advokatbistand, dernæst retten til at mødes og kommunikere med advokaten og endelig retten til, at advokaten er til stede og deltager i afhøringen af den berørte person.

30 – Jf. forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17).

31 – Jf. navnlig i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 4.9.2014, Trabelsi mod Belgien (CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, § 160 og den deri nævnte retspraksis).

32 – Dette er navnlig tilfældet i sager, der ikke rejser tvivl om troværdigheden af eller giver anledning til kontroverser om de faktiske omstændigheder, der måtte kræve et retsmøde, og som domstolene kan træffe afgørelse om redeligt og rimeligt på grundlag af parternes indlæg i sagen og andre sagsakter (Menneskerettighedsdomstolen, 23.11.2006, Jussila mod Finland (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 41)).

33 – Jf. dom af 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz mod Kommissionen (C-682/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:356, præmis 44).

34 – I den foreliggende sag navnlig de nye anklager, som anmodningen om udvidelse af de faktiske omstændigheder eller om videreovergivelse er baseret på.

35 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.10.2013 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). Dette direktiv og affattelsen af artikel 1 fastsætter navnlig minimumsregler om den ret til advokatbistand, som personer, der er genstand for sager angående den europæiske arrestordre, har.

74. Efter min opfattelse er det desuden vigtigt, hvis den overgivne person udøver sin ret til at blive hørt over for de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat uden den fuldbyrdende judicielle myndigheds tilstedeværelse, at dennes udtalelser registreres i et protokollat, som sendes til den fuldbyrdende judicielle myndighed, og hvoraf det fremgår, at den berørte person udtrykkeligt er blevet opfordret til at udtale sig om anmodningen om supplerende samtykke [36].

75. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når den overgivne person udøver sin ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder eller til videreovergivelse i den fuldbyrdende medlemsstat, kan denne ret udøves i henhold til bestemmelser, der er aftalt gensidigt mellem de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat og i den fuldbyrdende medlemsstat på grundlag af de gældende nationale bestemmelser, forudsat at en effektiv udøvelse af denne ret sikres.

VI. Forslag til afgørelse

76. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2006, særlig artikel 27, stk. 3, litra g), artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en person, der er blevet overgivet som følge af en fuldbyrdelse af en første europæisk arrestordre, skal kunne udøve sin ret til at blive hørt i tilknytning til en anmodning om supplerende samtykke fra den fuldbyrdende judicielle myndighed til udvidelse af de faktiske omstændigheder eller til videreovergivelse over for den fuldbyrdende judicielle myndighed, der har kompetence til at behandle denne anmodning, uanset om den overgivne person høres i den fuldbyrdende medlemsstat eller i den udstedende medlemsstat.

2) Artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584, som ændret ved rammeafgørelse 2009/299, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at når den overgivne person udøver sin ret til at blive hørt i forbindelse med en anmodning om samtykke til udvidelse af de faktiske omstændigheder eller til videreovergivelse i den fuldbyrdende medlemsstat, kan denne ret udøves i henhold til bestemmelser, der er aftalt gensidigt mellem de kompetente myndigheder i den udstedende medlemsstat og i den fuldbyrdende medlemsstat på grundlag af de gældende nationale bestemmelser, forudsat at en effektiv udøvelse af denne ret sikres.«

[36] – I denne henseende er EU-retten ikke til hinder for, at dette protokollat er det samme som protokollatet angående et eventuelt afkald på anvendelse af specialitetsreglen eller accept af en videreovergivelse, forudsat at de to aspekter er klart adskilte.