Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. EMILIOU
fremsat den 4. maj 2023 [1]

Sag C-819/21

Staatsanwaltschaft Aachen
procesdeltager:
MD

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landgericht Aachen (den regionale ret i første instans i Aachen, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – rammeafgørelse 2008/909/RIA – retligt samarbejde i straffesager – frihedsstraf idømt i en medlemsstat, hvor retssystemet efter retten i den fuldbyrdende medlemsstats opfattelse ikke længere garanterer retten til en retfærdig rettergang – mulighed for at afslå fuldbyrdelsen af en udenlandsk dom«

I. Indledning

1. MD er en polsk statsborger, som af Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże, Polen) blev idømt en frihedsstraf på seks måneder. Den oprindelige udsættelse af denne sanktion blev efterfølgende tilbagekaldt af den samme retsinstans, og med henblik på fuldbyrdelsen af denne sanktion udstedte Sąd Okregowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin, Polen) en europæisk arrestordre (herefter »den europæiske arrestordre«), på grundlag af hvilken MD blev anholdt i Tyskland. De tyske myndigheder afslog imidlertid at fuldbyrde denne europæiske arrestordre med den begrundelse, at MD havde sit sædvanlige opholdssted i Tyskland. Den kompetente polske domstol anmodede derfor de tyske myndigheder om at fuldbyrde den straf, som MD var blevet idømt, i overensstemmelse med den ordning, der er indført ved rammeafgørelse 2008/909/RIA [2].

2. Landgericht Aachen (den regionale ret i første instans i Aachen, Tyskland), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag, ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt den må afslå en sådan anmodning, henset til den situation, der er opstået som følge af de kontroversielle retsreformer i Polen, som har givet anledning til flere domme afsagt af Domstolen. Denne situation giver den forelæggende ret anledning til at tvivle på, at MD's ret til en retfærdig

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Rådets rammeafgørelse af 27.11.2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT 2008, L 327, s. 27), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2008/909«).

rettergang kan anses for at være sikret i en sammenhæng, hvor generelle mangler ifølge den forelæggende ret påvirker retsstaten og kravet om den dømmende magts uafhængighed i denne medlemsstat.

3. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om Domstolens praksis for så vidt angår rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre[3], hvorefter fuldbyrdelsen af en sådan arrestordre undtagelsesvis kan afslås ud over de grunde, der udtrykkeligt er fastsat heri, finder anvendelse på den ordning for gensidig anerkendelse, der er indført ved rammeafgørelse 2008/909, når det efter en prøvelse i to trin (hvis karakter vil blive forklaret og drøftet i dette forslag til afgørelse) viser sig, at en sådan fuldbyrdelse ville medføre en reel risiko for krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der er sikret ved artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)[4]. I denne henseende er den forelæggende ret i tvivl om de betingelser, hvorunder en sådan prøvelse skal foretages, og om det passende tidspunkt, med henvisning til hvilket den bør gennemføres.

II. Retsforskrifter

4. Chartrets artikel 47, stk. 2, første punktum, er affattet således: »Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.«

5. Artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909 præciserer, at denne »[ikke indebærer] nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 [TEU]«.

6. Rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1, litra a)-c), angiver tre forskellige kategorier af fuldbyrdende medlemsstater, hvortil en anmodning om anerkendelse af en dom og fuldbyrdelse af en sanktion kan fremsendes. Det drejer sig om a) den medlemsstat, hvor den domfældte er statsborger, og hvor vedkommende bor, eller b) den medlemsstat, hvor den domfældte er statsborger, og hvor vedkommende bor, og som vedkommende efter strafafsoningen vil blive udvist til, på grundlag af en udsendelses- eller udvisningsafgørelse, der indgår i dommen eller i en retslig eller administrativ afgørelse eller i enhver anden foranstaltning truffet som følge af dommen, eller c) enhver anden medlemsstat end den i litra a) eller b) nævnte, hvis kompetente myndighed giver sit samtykke til fremsendelse af dommen og attesten til denne medlemsstat.

7. Artikel 8, stk. 1, er affattet således: »Den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten anerkender den dom, der er fremsendt i henhold til artikel 4 og efter proceduren i artikel 5, og træffer omgående alle nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af sanktionen, medmindre den beslutter at påberåbe sig en af de i artikel 9 nævnte grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse.«

8. I artikel 9, stk. 1, litra a)-l), i rammeafgørelse 2008/909 anføres de grunde, der gør det muligt for »den kompetente myndighed i [den fuldbyrdende medlemsstat] [at] afslå at anerkende dommen og fuldbyrde sanktionen«.

[3] – Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA 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 »rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre«).

[4] – Jf. bl.a. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, herefter »dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)«).

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9. MD er en polsk statsborger, der har sit sædvanlige opholdssted i Tyskland. Den 7. august 2018 idømte Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże) MD en frihedsstraf på seks måneder og udsatte fuldbyrdelsen af denne straf med prøvetid (herefter »den oprindelige dom«). MD var ikke til stede under retssagen.

10. Ved kendelse af 16. juli 2019 tilbagekaldte samme ret udsættelsen og bestemte, at frihedsstraffen skulle fuldbyrdes.

11. Den 17. december 2020 besluttede Generalstaatsanwaltschaft Köln (anklagemyndigheden i Köln, Tyskland) ikke at fuldbyrde den af Sąd Okregowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin) udstedte europæiske arrestordre med den begrundelse, at MD havde sit sædvanlige opholdssted i Tyskland, og at han havde modsat sig overgivelsen til de polske myndigheder [5].

12. Den 26. januar 2021 fremsendte Sąd Okregowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin) en bekræftet genpart af den oprindelige dom og den i artikel 4 i rammeafgørelse 2008/909 omhandlede attest med henblik på fuldbyrdelse af den idømte frihedsstraf til Generalstaatsanwaltschaft Berlin (anklagemyndigheden i Berlin, Tyskland). Disse dokumenter blev fremsendt til den stedligt kompetente Staatsanwaltschaft Aachen (anklagemyndigheden i Aachen, Tyskland) (herefter »anklagemyndigheden i Aachen«).

13. Efter at have hørt MD og ud fra den betragtning, at betingelserne for fuldbyrdelse af den omhandlede frihedsstraf var opfyldt, anmodede anklagemyndigheden i Aachen Landgericht Aachen (den regionale ret i første instans i Aachen) om at fuldbyrde den oprindelige dom, sammenholdt med kendelsen om tilbagekaldelse af udsættelsen af fuldbyrdelsen af sanktionen, og om at idømme en frihedsstraf på seks måneder.

14. Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, hvorvidt den må afslå at anerkende de omhandlede retsafgørelser og fuldbyrde den idømte straf, henset til, at objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om den dømmende magts situation i Polen ifølge den forelæggende ret viser, at der er grund til at antage, at de forhold, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af den oprindelige dom og kendelsen om inddragelse af prøvetid, var (og fortsat er) uforenelige med retsstatsprincippet, der er fastsat i artikel 2 TEU, og med kravet om domstolenes uafhængighed, som udgør kerneindholdet i MD's grundlæggende ret til en retfærdig rettergang som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 2.

15. I denne sammenhæng har den forelæggende ret støttet sig på Kommissionens forslag, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet [6], og på den retspraksis vedrørende den polske dømmende magts

[5] – Ifølge forelæggelsesafgørelsen er den pågældende afgørelse grundet i § 83b, andet afsnit 2, [punkt 2,] i Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lov om international retshjælp i straffesager). Den foreliggende situation synes således, hvilket Kommissionen også har observeret, at høre ind under artikel 4, stk. 6, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Denne bestemmelse gør det muligt at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, når den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde sanktionen i henhold til sin nationale lovgivning.

[6] – Europa-Kommissionens forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet (COM(2017) 835 final).

uafhængighed, som Domstolen[7], Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de nationale domstole har vedtaget. Den har ligeledes henledt opmærksomheden på en række situationer, hvor de polske myndigheder har anset sig selv for ikke at være bundet af EU-rettens forrang.

16. På denne baggrund har Landgericht Aachen (den regionale ret i første instans i Aachen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan den ret i den fuldbyrdende medlemsstat, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet, støttet på artikel 3, stk. 4, i [rammeafgørelse 2008/909], sammenholdt med [chartrets] artikel 47, stk. 2, […] i henhold til artikel 8 i [rammeafgørelse 2008/909] afslå at anerkende dommen fra en anden medlemsstat og fuldbyrde de sanktioner, der er pålagt ved denne dom, hvis der er holdepunkter for, at forholdene i den anden medlemsstat på tidspunktet for afsigelse af den dom, der skal fuldbyrdes, eller øvrige afgørelser i forbindelse med dommen, er uforenelige med den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, fordi retssystemet i denne medlemsstat selv ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU?

2) Kan den ret i den fuldbyrdende medlemsstat, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet, støttet på artikel 3, stk. 4, i [rammeafgørelse 2008/909], sammenholdt med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, i henhold til artikel 8 i [rammeafgørelse 2008/909] afslå at anerkende dommen fra en anden medlemsstat og fuldbyrde de sanktioner, der er pålagt ved denne dom, hvis der er holdepunkter for, at retssystemet i denne medlemsstat på tidspunktet for afgørelsen om eksigibilitet ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Skal det, inden det, under henvisning til artikel 3, stk. 4, i [rammeafgørelse 2008/909], sammenholdt med [chartrets] artikel 47, stk. 2, […] afslås at anerkende en dom fra en anden medlemsstat og fuldbyrde de sanktioner, der er pålagt ved denne dom, hvis der er holdepunkter for, at forholdene i denne medlemsstat er uforenelige med den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, i et næste skridt undersøges, om de forhold, der er uforenelige med retten til en retfærdig rettergang, fordi retssystemet selv ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, konkret har været til skade for den eller de domfældte i den pågældende sag?

4) Såfremt det første og/eller det andet spørgsmål besvares benægtende forstået således, at det ikke påhviler de nationale retter, men derimod Den Europæiske Unions Domstol at afgøre, om forholdene i en medlemsstat er uforenelige med retten til en retfærdig rettergang, fordi retssystemet i denne medlemsstat selv ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet:

Var retssystemet i Republikken Polen i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, den 7. august 2018 og/eller den 16. juli 2019, og er dette tilfældet på nuværende tidspunkt?«

[7] – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), samt dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924), af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596), og af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931), samt den verserende sag C-204/21, Kommissionen mod Polen.

17. Den nederlandske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere har ligeledes besvaret skriftlige spørgsmål fra Domstolen.

IV. Bedømmelse

18. Med de fire spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om og på hvilke betingelser den undtagelsesvis må afslå at anerkende en dom, som er fremsendt til den i henhold til den ordning, der er indført ved rammeafgørelse 2008/909 med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, ud over de udtrykkelige grunde, der er fastsat herfor i det pågældende instrument, når ordningens anvendelse i det væsentlige ville medføre, at en tidligere krænkelse af retten til en retfærdig rettergang billiges. Denne krænkelse følger ifølge den forelæggende ret af generelle mangler, der påvirker den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat, hvilket umuliggør en passende beskyttelse af denne rettighed.

19. Indledningsvis i min bedømmelse fremsætter jeg først nogle indledende bemærkninger om den sammenhæng, hvori forelæggelsesafgørelsen indgår, og dens indhold (A). Dernæst undersøger jeg de præjudicielle spørgsmål ved først at behandle den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som Domstolen har udviklet i sammenhæng med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, og som ligger til grund for den foreliggende præjudicielle forelæggelse, der konkret vedrører rammeafgørelse 2008/909 (B). Dernæst vurderer jeg, om og i hvilket omfang denne uskrevne grund kan overføres på dette instrument, som udgør et andet instrument for retligt samarbejde i straffesager inden for Unionen, med hensyn til hvilket dette spørgsmål for første gang rejses for Domstolen (C). Endelig behandler jeg spørgsmålet om, hvilket tidspunkt der er passende at henvise til for anvendelsen af denne uskrevne og undtagelsesvise grund (D).

A. Indledende bemærkninger om den sammenhæng, hvori forelæggelsesafgørelsen indgår, og dens indhold

20. Som allerede anført omhandler den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, hvordan rammeafgørelse 2008/909 fungerer. Dette instrument henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er underlagt princippet om gensidig anerkendelse og er baseret på den gensidige tillid, som medlemsstaterne skal have til hinandens strafferetlige systemer [8]. Kort sagt indebærer denne gensidige tillid, at hver medlemsstat skal lægge til grund, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i denne ret anerkendte grundlæggende rettigheder [9].

21. Det følger af disse kortfattede observationer, at rammeafgørelse 2008/909 er reguleret af de samme underliggende generelle principper som rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre for så vidt angår det, der er relevant i den foreliggende sag [10].

[8] – Jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 191 og den deri nævnte retspraksis).

[9] – Jf. f.eks. dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis, herefter dommen i sagen »Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat)«).

[10] – Henset til rammeafgørelse 2008/909 jf. i denne retning femte betragtning dertil samt Kommissionens meddelelse – Håndbog om overførelse af domfældte og frihedsstraffe i Den Europæiske Union (EUT 2019, C 403, s. 2), punkt 1.2.

22. Som der vil blive redegjort nærmere for, er denne rammeafgørelse støttet på pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre kun med forbehold af de udtømmende opregnede afslagsgrunde. Samtidig har Domstolen præciseret, at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre ikke må udsætte den berørte person for en reel risiko for krænkelse af visse af den pågældendes grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og, som fastslået senere, anvendelsen heraf kan heller ikke billige visse krænkelser, der allerede har fundet sted. For at undgå, at denne risiko opstår, har Domstolen udviklet en supplerende og uskreven grund til at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, som dog kun kan finde anvendelse under helt særlige omstændigheder.

23. Med henblik på at afklare, om sådanne omstændigheder foreligger, har Domstolen udviklet en prøvelse i to trin, som den respektive kompetente nationale myndighed skal anvende. Denne prøvelse indebærer kort sagt som det *første* trin en fastlæggelse af, om der i den udstedende medlemsstat foreligger systemiske eller generelle mangler, der måtte have en indvirkning på den omhandlede grundlæggende rettighed. I bekræftende fald efterprøves det som det *andet* trin, om disse systemiske eller generelle mangler i sidste ende skaber en reel risiko for krænkelse af den omhandlede grundlæggende rettighed, eller om de allerede har påvirket den mærkbart.

24. Jeg har forstået, at det er ligheden mellem de principper, der ligger til grund for det retlige samarbejde i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre på den ene side og rammeafgørelse 2008/909 på den anden side, der har foranlediget den forelæggende ret til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt den ovennævnte uskrevne afslagsgrund også finder anvendelse i sammenhæng med denne rammeafgørelse. Samtidig har jeg forstået, at visse forskelle mellem disse instrumenter har givet den forelæggende ret anledning til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt denne grund finder anvendelse efter de samme regler.

25. Ud over det primære og implicitte spørgsmål om anvendeligheden af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der er udviklet i Domstolens praksis vedrørende rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, har den forelæggende ret udtrykkeligt eller implicit rejst fire specifikke spørgsmål, der kan beskrives som følger.

26. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om den prøvelse i to trin, der kræves som led i den omhandlede uskrevne og undtagelsesvise grund, kan begrænses til det første trin, eller om det ligeledes er nødvendigt at gennemføre det andet trin og efterprøve, om de konstaterede mangler vedrørende den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat har påvirket MD's grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, inden fuldbyrdelsen af dommen afsagt i denne anden medlemsstat afslås (det tredje spørgsmål, sammenholdt med det første og det andet spørgsmål).

27. Givet den foreliggende sags konkrete omstændigheder er den forelæggende ret for det andet i tvivl om det tidspunkt, hvortil der skal henvises med hensyn til gennemførelsen af den pågældende prøvelse: hvorvidt det er det tidspunkt, hvor den oprindelige dom om idømmelse af sanktionen blev afsagt, eller det tidspunkt, hvor udsættelsen af fuldbyrdelsen af sanktionen blev tilbagekaldt (det første spørgsmål), eller det tidspunkt, hvor fuldbyrdelsesmyndigheden skal træffe afgørelse om anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen (det andet spørgsmål).

28. Endelig er den forelæggende ret usikker på, om vurderingen af situationen med hensyn til den dømmende magt i den udstedende medlemsstat henhører under den nationale rets kompetence, eller om den udgør et spørgsmål om »fortolkning af traktaterne«, som er forbeholdt Domstolen. I sidstnævnte tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om dette retssystem på de relevante datoer var i overensstemmelse med retsstatsprincippet (det fjerde spørgsmål).

29. I de følgende dele af dette forslag til afgørelse vil jeg behandle disse spørgsmål samlet ved for det første at erindre om tilblivelsen af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, inden jeg for det andet behandler dens anvendelighed og betingelserne for dens anvendelse på rammeafgørelse 2008/909, herunder for det tredje en passende tidsramme herfor.

B. Den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre

30. Domstolen indførte den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre i Aranyosi og Căldăraru-dommen [11], hvor overgivelsen af de berørte personer blev anset for at indebære en risiko for, at disse personer ville blive udsat for en tilsidesættelse af det absolutte forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling [12], henset til de systemiske mangler ved forholdene under frihedsberøvelsen i den udstedende medlemsstat.

31. I denne sammenhæng har Domstolen bemærket, at medlemsstaterne i princippet har pligt til at fuldbyrde en europæisk arrestordre [13] alene med forbehold af de obligatoriske og fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse, der er opregnet udtømmende i artikel 3, 4 og 4a i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Ingen af de grunde, der er opregnet i disse bestemmelser, har fundet anvendelse på den pågældende situation. Domstolen har imidlertid fastslået, at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre ligeledes kan afslås under helt særlige omstændigheder, hvor det *for det første* konstateres, at der foreligger systemiske eller generelle mangler, der kan påvirke beskyttelsen af den pågældende grundlæggende rettighed, og hvor der *for det andet* er vægtige grunde til at antage, at den person, der er eftersøgt ved den europæiske arrestordre, løber en reel risiko for krænkelse af sin omhandlede grundlæggende rettighed i tilfælde af overgivelse [14].

32. Domstolen har bekræftet anvendelsen af denne uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre og af prøvelsen i to trin, på hvilken den støtter sig, i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) inden for rammerne af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig domstol som fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2. Det følger af denne dom, at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan undlade at fuldbyrde en europæisk arrestordre, når den *for det første* støtter sig på objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om, hvorledes domstolssystemet i den udstedende medlemsstat fungerer, og at der for så vidt angår denne medlemsstats retsinstansers manglende uafhængighed som følge af systemiske eller generelle mangler foreligger en reel risiko for, at den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang vil blive tilsidesat, og *for det andet*, når der under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag er alvorlige grunde til at antage, at den eftersøgte efter sin overgivelse løber en sådan risiko [15].

[11] – Dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, herefter »Aranyosi og Căldăraru-dommen«).

[12] – Som fastsat i chartrets artikel 4.

[13] – Som fastsat i artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

[14] – Aranyosi og Căldăraru-dommen, præmis 94 og 104. Jf. også dom af 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Forholdene under frihedsberøvelse i Ungarn) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589), og af 15.10.2019, Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857).

[15] – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 61 og 68.

33. I dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) [16] og i sagen Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) [17] har Domstolen bekræftet, at når den nationale ret er overbevist om, at den første betingelse for en prøvelse i to trin er opfyldt, er det *stadig* nødvendigt at gennemføre det andet trin og vurdere situationens konkrete omstændigheder.

34. Selv om anvendelsen af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre oprindeligt blev behandlet i forhold til faktiske omstændigheder, som kun gjorde det relevant at undersøge en *fremtidig* krænkelse af den omhandlede grundlæggende rettighed (»reel risiko«), har Domstolen imidlertid præciseret, at denne grund ligeledes finder anvendelse på situationer, hvor der er ført bevis for en *tidligere* krænkelse (når den pågældende europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, der er idømt i forbindelse med en straffesag, som var mærkbart påvirket af de systemiske eller generelle mangler, der er konstateret med hensyn til den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat) [18].

C. Den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre og rammeafgørelse 2008/909

35. Inden jeg behandler hovedspørgsmålet om, hvorvidt den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre også finder tilsvarende anvendelse på rammeafgørelse 2008/909 (2), vil jeg redegøre for, om en sådan betragtning overhovedet er relevant for situationen i hovedsagen. En sådan relevans bør nemlig kun foreligge, hvis den forelæggende ret befinder sig i en situation, hvor den retlige ordning for dette instrument pålægger en *pligt* til at anerkende dommen og fuldbyrde den omhandlede sanktion (1).

1. Om, hvorvidt der foreligger pligt til at anerkende dommen og fuldbyrde sanktionen

36. Jeg erindrer om, at den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre er blevet udviklet for at undgå en reel risiko for krænkelse af visse grundlæggende rettigheder, der er beskyttet ved chartret (eller for at undgå, at en sådan krænkelse efterfølgende billiges), som, hvis et sådant behov godtgøres, medfører en undtagelse fra *pligten* til at fuldbyrde en europæisk arrestordre.

37. For at denne grund bliver relevant for så vidt angår rammeafgørelse 2008/909, skal det således efterprøves, om den fuldbyrdende myndighed befinder sig i en situation, hvor den har pligt til at anerkende den dom, der er blevet fremsendt til den, og fuldbyrde den sanktion, der er idømt ved denne dom. En sådan pligt følger imidlertid ikke af alle de tilfælde, der er omfattet af dette instrument.

[16] – Dom af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, navnlig præmis 60 og 61, herefter dommen i sagen »Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed)«).

[17] – Dommen i sagen Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), præmis 66.

[18] – Ibidem, præmis 83, 86 og 102. Som den nederlandske regering har gjort gældende, blev denne dom afsagt efter fremsendelsen af forelæggelsesafgørelsen i den foreliggende sag den 30.12.2021. Jf. imidlertid også dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 68.

38. Dette instrument sondrer nemlig mellem forskellige situationer afhængigt af forholdet mellem den pågældende domfældte og den medlemsstat, hvortil anmodningen om anerkendelse er rettet.

39. I henhold til artikel 4, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 kan den udstedende medlemsstat sende en anmodning om dette til: a) den medlemsstat, hvor den domfældte er statsborger, og hvor vedkommende bor, b) den medlemsstat, hvor den domfældte er statsborger, og hvor vedkommende bor, og som vedkommende efter strafafsoningen vil blive udvist til, eller c) enhver anden medlemsstat, hvis »kompetente myndighed giver sit samtykke til fremsendelse af dommen og attesten til denne medlemsstat«.

40. De to første scenarier skaber en pligt til at anerkende dommen og fuldbyrde den omhandlede sanktion, men det tredje er betinget af, om der gives samtykke [19]. Følgelig medfører dette tredje scenario ikke i sig selv en pligt til at efterkomme en anmodning herom.

41. Forelæggelsesafgørelsen indeholder oplysninger om, at MD er statsborger i den udstedende medlemsstat og bosat i fuldbyrdelsesstaten. Disse oplysninger synes at indikere, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, at den pågældende ikke (også) er statsborger i sidstnævnte stat. Efter min opfattelse er sondringen som fastlagt ved artikel 4, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 imidlertid alligevel ikke længere relevant, når anmodningen om anerkendelse er fremsendt efter et afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. I henhold til denne bestemmelse kan den fuldbyrdende medlemsstat, som allerede påpeget, nemlig afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den forpligter sig til at fuldbyrde den pågældende sanktion [20].

42. Jeg har forstået sagsakterne således, at dette synes at være tilfældet i hovedsagen [21], hvilket generelt afspejles i artikel 25 i rammeafgørelse 2008/909, hvorefter »bestemmelserne i [denne retsakt], i det omfang de er forenelige med bestemmelserne i rammeafgørelsen [om den europæiske arrestordre], [finder] anvendelse mutatis mutandis på fuldbyrdelse af sanktioner i tilfælde, hvor en medlemsstat påtager sig at fuldbyrde sanktionen i overensstemmelse med artikel 4, nr. 6, i [rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre]«.

43. Jeg er af den opfattelse, at hvis den fuldbyrdende medlemsstat ville få beføjelse til i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i rammeafgørelse 2008/909 at afslå at anerkende en dom, efter at den har afslået at fuldbyrde en europæisk arrestordre på grundlag af artikel 4, stk. 6, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, vil dette føre til en situation, der er uforenelig med sidstnævnte instrument [22]. Jeg er derfor af den opfattelse, at når anmodningen om anerkendelse og

19 – Som det også fremgår af meddelelse fra Kommissionen – Håndbog om overførelse af domfældte og frihedsstraffe i Den Europæiske Union (EUT 2019, C 403, s. 2), herefter »håndbogen om overførelse«, afsnit 2.3.4 og 2.5. Imidlertid kan medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 7, i rammeafgørelse 2008/909 give afkald på kravet om at give samtykke i de tilfælde, der er beskrevet i den pågældende bestemmelse.

20 – Jf. fodnote 5 ovenfor. Formålet med denne bestemmelse i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er identisk med formålet med rammeafgørelse 2008/909, som er udtrykt i dennes artikel 3, stk. 1, nemlig at lette domfældtes sociale rehabilitering. Jf. dom af 13.12.2018, Sut (C-514/17, EU:C:2018:1016, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Jf. punkt 11 og fodnote 5 ovenfor.

22 – Denne fortolkning bekræftes af opbygningen af standardformularen i bilag I til rammeafgørelse 2008/909, som skal fremsendes til den fuldbyrdende medlemsstat sammen med den dom, der skal anerkendes. Denne formulars »rubrik« g) pålægger udstedelsesmyndigheden blandt de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909, som beskrevet i punkt 39 i dette forslag til afgørelse, at angive, hvilke tilfælde der finder anvendelse. Samtidig præciseres det, at en sådan angivelse ikke længere er nødvendig, når den udstedende myndighed ved at sætte kryds i rubrik f) bekræfter, at anmodningen udgør en opfølgning på den situation, der er omfattet af artikel 4, stk. 6, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

fuldbyrdelse fremsættes i denne specifikke sammenhæng, giver dette ikke nogen skønsbeføjelse, selv om den omhandlede situation ellers ville være omfattet af det i artikel 4, stk. 1, litra c), i rammeafgørelse 2008/909 omhandlede diskretionsscenario [23].

44. Under disse omstændigheder skal spørgsmålet om, hvorvidt ovennævnte uskrevne og undtagelsesvise grund finder anvendelse på dette instrument, og på hvilke betingelser, undersøges nærmere.

2. Anvendeligheden af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre på rammeafgørelse 2008/909

45. For at kunne vurdere dette spørgsmål begynder jeg med at erindre om min tidligere observation af, at rammeafgørelse 2008/909 på samme måde som rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er et instrument inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

46. For det andet er rammeafgørelsen, således som det allerede er blevet anført, ligesom rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, baseret på princippet om gensidig anerkendelse, der selv hviler på den gensidige tillid, som medlemsstaterne bør have til hinandens retssystemer. Denne gensidige tillid pålægger medlemsstaterne, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at lægge til grund, at alle andre medlemsstater overholder EU-retten og de i EU-retten anerkendte grundlæggende rettigheder [24].

47. For det tredje, når dette instrument pålægger den fuldbyrdende myndighed en pligt til at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion, skal en anmodning herom i henhold til artikel 8, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 som hovedregel kun tages til følge med forbehold af de afslagsgrunde, der er udtømmende opregnet i dette instruments artikel 9, stk. 1 [25]. Jeg har forstået, at ingen af disse grunde finder anvendelse i hovedsagen [26].

48. Som nævnt udgør den gensidige tillid imidlertid ikke en blind tillid [27]. EU-retten skal nemlig altid fortolkes i overensstemmelse med chartret for at undgå situationer, hvor dens anvendelse indebærer en reel risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, eller, for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, hvor anvendelsen af den ville indebære billigelse af visse situationer, hvor en sådan krænkelse allerede har fundet sted. Denne idé gentages i bestemmelsen om »grundlæggende rettigheder« i artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909, der i lighed med artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre præciserer, at den ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU [28].

[23] – Jf. punkt 39 ovenfor.

[24] – Jf. fodnote 8 og 9 ovenfor.

[25] – Med andre ord, hvor fuldbyrdelsespligten udgør hovedreglen, er afgørelsen om ikke at fuldbyrde en undtagelse. For så vidt angår rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, jf. senest dom af 23.3.2023, LU og PH (Ophævelse af udsættelsen) (C-514/21 og C-515/21, EU:C:2023:235, herefter »LU og PP-dommen«, præmis 47 og 77 og den deri nævnte retspraksis).

[26] – Efter min opfattelse var den omstændighed, at MD's retssag blev dømt in absentia, ikke relevant, da de tyske myndigheder besluttede ikke at fuldbyrde den europæiske arrestordre, og er heller ikke relevant i den foreliggende sag, henset til de betingelser, hvorunder anerkendelse af en dom og fuldbyrdelse af en sanktion kan afslås i en sådan situation i henhold til artikel 9, stk. 1, litra i), i rammeafgørelse 2008/909.

[27] – Jf. K. Lenaerts, »La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust«, *Common Market Law Review*, 54. udgave, nr. 3, 2017, s. 805-840, og V. Mitsilegas, »Mutual Recognition and Fundamental Rights in EU Criminal Law«, i S. Iglesias Sánchez og M. González Pascual, *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, s. 253-271, især s. 270 og 271.

[28] – Jf. ligeledes 13. betragtning til rammeafgørelse 2008/909.

49. Det fremgår af Domstolens praksis, således som den er omtalt i det foregående afsnit i dette forslag til afgørelse, at såfremt fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre ville føre til fuldbyrdelse af en sanktion, der er vedtaget som følge af en straffesag, som var påvirket af systemiske og generelle mangler for så vidt angår den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat og af samme grund mærkbart har påvirket håndteringen af en given straffesag, ville dette resultere i, at en krænkelse af den pågældendes ret til en retfærdig rettergang billiges [29].

50. Eftersom rammeafgørelse 2008/909 og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre fungerer på det samme grundlag af gensidig tillid og gensidig anerkendelse, som kan føre til en effektiv fuldbyrdelse af en frihedsstraf, er det min opfattelse, at den uskrevne grund, der gør det muligt undtagelsesvis at afslå en anmodning fra en anden medlemsstats kompetente myndighed, skal finde anvendelse med hensyn til begge disse instrumenter. Den praktiske funktion af begge instrumenter kan nemlig give anledning til en situation, hvor de negative konsekvenser, der er beskrevet generelt i det foregående punkt, skal undgås.

51. Desuden foranlediger ligheden mellem de underliggende karakteristika ved disse instrumenter mig til at mene, at den omhandlede uskrevne grund skal finde anvendelse på samme betingelser, uanset hvilket af disse to instrumenter der gøres gældende. Dette betyder, at anvendelsen af denne grund, som ligeledes foreslået af den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen, skal hvile på den samme prøvelse i to trin, som Domstolen har udviklet i sammenhæng med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. I lighed med, hvad Domstolen har anført i denne forbindelse, er jeg nemlig af den opfattelse, at uanset alvoren af de systemiske eller generelle mangler har den omstændighed alene, at de foreligger, ikke nødvendigvis indvirkning på enhver afgørelse, som den pågældende medlemsstats retsinstanser skal vedtage i en konkret sag [30].

52. Det er det, der gør det andet og individualiserede trin i prøvelsen nødvendigt i henhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, og det er ligeledes det, der gør det nødvendigt i forbindelse med rammeafgørelse 2008/909.

53. Denne konstatering berøres efter min opfattelse hverken af dommen i sagen OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) [31] eller af den omstændighed, at rammeafgørelse 2008/909 ikke indeholder nogen bestemmelse svarende til tiende betragtning til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Den forelæggende ret har støttet sig på begge disse elementer til støtte for sit synspunkt om, at det er tilstrækkeligt at anvende det første trin i prøvelsen.

54. Hvad for det første angår dommen i sagen OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) forklarede Domstolen i denne dom kort sagt, hvilke krav en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre skal opfylde for at kunne anses for »uafhængig« og således kunne udstede europæiske arrestordrer, der kan udløse de retsvirkninger, som EU-retten tillægger den. De i disse sager omhandlede anklagemyndigheder opfyldte ikke disse krav og var således ikke kvalificeret som »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

[29] – Jf. i denne retning dommen i sagen Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), præmis 83, 86 og 102, og i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 68.

[30] – Jf. f.eks. dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 42.

[31] – Dom af 27.5.2019, OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456).

55. Som reaktion på denne dom skulle Domstolen tage stilling til, om den konklusion, der blev draget i denne sag, indebærer, at når der konstateres systemiske eller generelle mangler med hensyn til en dømmende magts uafhængighed, indebærer disse mangler, at *alle* retsinstanser i den pågældende medlemsstat mister deres egenskab af »udstedende judiciel myndighed«, hvilket således fritager den fuldbyrdende myndighed fra nødvendigheden af at foretage det andet trin i den prøvelse, der ligger til grund for anvendelsen af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre [32].

56. Domstolen har besvaret dette spørgsmål benægtende. Den har forklaret, at konklusionen i dommen i sagen OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) ikke var baseret på systemiske eller generelle mangler ved det pågældende nationale system, men på den omstændighed, at de omhandlede anklagemyndigheder var underlagt den udøvende magt, som kunne underlægge dem styring med hensyn til, hvorvidt der skulle udstedes en europæisk arrestordre i en given sag [33].

57. De situationer, der førte til udviklingen af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, indebærer derimod et scenario, hvor der er udstedt en europæisk arrestordre af en *domstol*, hvis strukturelle uafhængighed af den udøvende magt *umiddelbart* ikke er tvivlsom, fordi der netop er tale om en domstol og ikke en anklagemyndighed. Det fremgår af Domstolens praksis, at denne forudsætning kun kan efterprøves i tilfælde af den undtagelsesvise situation med systemiske eller generelle mangler ved domstolssystemet som sådan, hvilket giver anledning til tvivl med hensyn til, hvordan de domstole, der er en del af dette system, *faktisk* fungerer. Da sådanne systemiske eller generelle mangler imidlertid kan have forskellig indvirkning på tværs af den pågældende dømmende magt, er det nødvendigt at fastslå ikke blot, at de foreligger (trin et), men også, at de sandsynligvis vil have eller allerede har haft indvirkning på den omhandlede sag (trin to).

58. Det samme ræsonnement bør efter min opfattelse finde anvendelse i sammenhæng med rammeafgørelse 2008/909. Dette instruments funktion er baseret på gensidig anerkendelse af domme afsagt af medlemsstaternes domstole, hvis uafhængighed ikke må drages i tvivl, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Eftersom disse særlige omstændigheder, således som det allerede er blevet anført, kan have en varierende indvirkning på tværs af den dømmende magt i den pågældende udstedelsesstat, skal deres konkrete konsekvenser for den enkelte sag undersøges.

59. For det andet, og i modsætning til, hvad den forelæggende ret har anført, påvirkes konklusionen om, at *begge* de to trin i prøvelsen finder anvendelse, ikke af den omstændighed, at rammeafgørelse 2008/909 ikke indeholder nogen bestemmelse svarende til tiende betragtning til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Det fremgår af denne betragtning, at anvendelsen af ordningen med den europæiske arrestordre »kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel [2 TEU]« og i overensstemmelse med proceduren i artikel 7 TEU.

[32] – Dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 33.

[33] – Dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 48 og 50.

60. Det er korrekt, at Domstolen i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) støttede sig på denne betragtning for at angive, at det ikke er nødvendigt at foretage det andet trin i prøvelsen, hvis Rådet skulle suspendere rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre over for medlemsstaten efter afslutningen af den procedure, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, TEU [34].

61. Det følger imidlertid ikke heraf, at fraværet af en bestemmelse i rammeafgørelse 2008/909, der omhandler denne procedure, betyder, at proceduren kan erstattes med en afgørelse truffet af en national retsinstans.

62. I forbindelse med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre har Domstolen meget klart angivet, at en manglende anvendelse af det andet trin af prøvelsen ville føre til en (uacceptabel) generel udelukkelse af anvendelsen af princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser truffet af retsinstanserne i den pågældende medlemsstat [35].

63. Jeg er af den opfattelse, at den samme observation gør sig gældende for så vidt angår rammeafgørelse 2008/909. Som den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen også i princippet har påpeget, ændrer fraværet af en udtrykkelig henvisning i en sådan sekundær retsakt til den suspensionsordning, der fremgår af artikel 7, stk. 2, TEU, ikke, at *generel* suspension af anvendelsen heraf med hensyn til en given medlemsstat kun kan følge af denne ordning.

64. Hvad endelig angår den forelæggende rets usikkerhed med hensyn til, hvorvidt det første trin i prøvelsen skal gennemføres af de nationale retsinstanser, eller om der er tale om fortolkning af EU-retten, som er forbeholdt Domstolen, anerkender jeg fuldt ud den forelæggende rets bekymring med hensyn til betydningen af denne fastlæggelse. Hvad angår den forelæggende rets forslag (som yderligere afspejlet i det fjerde præjudicielle spørgsmål) [36] om, at en sådan fastlæggelse bør foretages på en ensartet måde for at undgå retsusikkerhed inden for Unionen, påpeger jeg imidlertid, at en sådan ensartet fastlæggelse kun kan følge af den procedure, der er baseret på ovennævnte artikel 7, stk. 2, TEU, som til gengæld fører til en suspension af anvendelsen af det relevante instrument i forhold til den pågældende medlemsstat. I mangel af en sådan fastlæggelse finder rammeafgørelse 2008/909 fortsat anvendelse. Når dette er sagt, er jeg af de ovenfor anførte grunde af den opfattelse, at bestemmelsen om grundlæggende rettigheder i artikel 3, stk. 4, deri giver fuldbyrdelsesmyndigheden mulighed for og endog pligt til at forhindre, at en tidligere krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang billiges ved undtagelsesvis at afslå at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion på de betingelser, der er beskrevet ovenfor i dette forslag til afgørelse.

65. Jeg observerer i denne henseende endvidere, at selv om spørgsmålet om, hvorvidt det generelt er muligt at overføre den i den foreliggende sag omhandlede uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre på rammeafgørelse 2008/909 samt de betingelser, hvorunder denne finder anvendelse, henhører under den fortolkning af EU-retten, som Domstolen måtte give i sit svar på et spørgsmål, der er forelagt den i henhold til artikel 267 TEUF, afhænger afgørelsen af, hvorvidt denne grund skal udløses i en given sag, af de faktiske omstændigheder i den pågældende sag og udgør et spørgsmål om anvendelse af EU-retten, som

[34] – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 70-72.

[35] – Jf. i denne retning dommen i sagen Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), præmis 43.

[36] – Jeg tager til efterretning, at det fjerde spørgsmål kun er stillet subsidiært, såfremt Domstolen måtte besvare det første og det andet spørgsmål således, at fuldbyrdelsesmyndigheden ikke kan afslå anerkendelse og fuldbyrdelse af en anmodning ved (udelukkende) at henvise til forekomsten af systemiske eller generelle mangler (da udførelsen af en sådan vurdering, således som jeg har forstået den forelæggende rets ræsonnement, ikke ville tilkomme den nationale ret, men Domstolen).

alene henhører under den nationale rets kompetence [37]. Dette gælder ikke kun for så vidt angår det andet trin i prøvelsen, der berører den givne sags særlige omstændigheder, men ligeledes for så vidt angår det første trin, der omhandler fastlæggelsen af, om der foreligger generelle eller systemiske mangler, når det i den foreliggende sag gælder den dømmende magt i den udstedende medlemsstat. I overensstemmelse med denne forudsætning giver den retspraksis, der er nævnt i hele dette forslag til afgørelse vedrørende rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, den nationale ret oplysninger om, hvilke faktorer der i denne forbindelse skal tages i betragtning [38].

66. På baggrund af ovenstående analyse konkluderer jeg derfor, at artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909 skal fortolkes således, at i situationer, hvor dette instrument pålægger fuldbyrdelsesmyndigheden en pligt til at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion, og hvor denne myndighed *for det første* har bevis for systemiske eller generelle mangler ved den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat, kan den kun afslå denne anerkendelse og fuldbyrdelse, hvis den *for det andet* har konkluderet, at der under de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag er alvorlige og godtgjorte grunde, bl.a. henset til de relevante oplysninger, som den pågældende domfældte har fremlagt, om, hvorledes vedkommendes straffesag er blevet ført, til at antage, at denne persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang som fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2, er blevet tilsidesat.

D. Den relevante tidsramme

67. Det er endnu ikke fastlagt, hvad det relevante tidspunkt er, ved henvisning til hvilket anvendelsen af den ovenfor omtalte uskrevne grund bør overvejes, og ved henvisning til hvilket den i den foreliggende sag drøftede prøvelse i to trin bør gennemføres.

68. Under omstændighederne i hovedsagen er det spørgsmål, der konkret opstår, hvorvidt dette tidspunkt *for det første* er afsigelsen af den oprindelige dom, hvorved MD blev idømt en frihedsstraf, eller om det *for det andet* også kan være tidspunktet for tilbagekaldelsen af udsættelsen af fuldbyrdelsen af sanktionen, eller *for det tredje* om det omfatter det tidspunkt, hvor den forelæggende ret skal tage stilling til anmodningen om fuldbyrdelse af den omhandlede sanktion.

69. Jeg observerer, at relevansen af det *første* tidspunkt, som den forelæggende ret har identificeret, ikke giver anledning til særlige betænkeligheder. Jeg har forstået, at MD på dette tidspunkt blev idømt den omhandlede frihedsstraf efter en retssag, i hvilken MD's skyld blev vurderet. En sådan retssag skal klart give de fornødne processuelle garantier, herunder retten til en retfærdig rettergang, som er forankret i chartrets artikel 47, stk. 2, og som er omhandlet i hovedsagen. Som Kommissionen og den polske regering ligeledes har gjort gældende, skal anvendelsen af den uskrevne grund, som den forelæggende ret har overvejet, således logisk henvise til situationen i den udstedende medlemsstat på tidspunktet for denne retssag med henblik på at afgøre, om den har fundet sted på baggrund af systemiske eller generelle mangler, der påvirker den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat, og om disse mangler i øvrigt mærkbart har påvirket MD's grundlæggende ret til en retfærdig rettergang.

[37] – Jf. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis), og i denne retning dom af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

[38] – Jf. f.eks. dommen i sagen Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), præmis 78-80 og den deri nævnte retspraksis.

70. Såfremt den nationale ret måtte finde, at prøvelsen i to trin giver et bekræftende svar, er jeg af den opfattelse, således som Kommissionen også har foreslået, at prøvelsen af eventuelle efterfølgende afgørelser, der er vedtaget efter den oprindelige dom, bliver uden genstand, eftersom muligheden for at anerkende og fuldbyrde dem afhænger af muligheden for at anerkende og fuldbyrde den oprindelige dom.

71. Såfremt den vurdering, der er foretaget med hensyn til den oprindelige dom, giver mulighed for at anerkende og fuldbyrde den, opstår imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede uskrevne grund også kan anvendes under henvisning til den situation, der forelå i den udstedende medlemsstat på tidspunktet for vedtagelsen af kendelsen om tilbagekaldelse (det *andet* tidspunkt, der er nævnt i punkt 68 ovenfor).

72. Den polske regering og Kommissionen har forskellige opfattelser af dette spørgsmål. Mens Kommissionen er af den opfattelse, at dette tidspunkt er relevant (om end subsidiært, hvilket jeg netop har forklaret i punkt 70 og 71 ovenfor), har den polske regering gjort det modsatte gældende.

73. Jeg er i princippet enig med Kommissionen, selv om denne observation nuanceres yderligere i det følgende.

74. Til støtte for sit argument om, at det andet tidspunkt, der er nævnt ovenfor, ikke er relevant, har den polske regering gjort gældende, at tilbagekaldelseskendelsen ikke falder ind under definitionen af »dom« som omhandlet i artikel 1, litra a), i rammeafgørelse 2008/909 og derfor ikke er omfattet af dette instruments anvendelsesområde.

75. I denne henseende er det korrekt, at rammeafgørelse 2008/909 i henhold til dens artikel 3, stk. 3, kun finder anvendelse »på anerkendelse af domme […] som defineret i [denne rammeafgørelse]«. I artikel 1, litra a), defineres »dom« som »en endelig afgørelse eller kendelse fra en domstol i udstedelsesstaten, der idømmer en fysisk person en sanktion«. Det er ligeledes korrekt, at MD blev idømt den omhandlede sanktion ved den oprindelige dom, mens den efterfølgende kendelse »blot« tilbagekaldte den oprindelige udsættelse af fuldbyrdelsen.

76. Denne observation betyder imidlertid efter min opfattelse ikke, at denne kendelse er uden relevans for, hvordan rammeafgørelse 2008/909 fungerer.

77. Jeg påpeger i lighed med Kommissionen, at den oprindelige dom i den foreliggende sag først kunne udløse den konkrete anvendelse af ordningen for anerkendelse i rammeafgørelse 2008/909, når den oprindelige udsættelse af sanktionens fuldbyrdelse var blevet tilbagekaldt ved den omtvistede kendelse, fordi MD, inden den blev afsagt, endnu ikke var forpligtet til at påbegynde afsoningen af den straf, som han var blevet idømt. Det er således denne kendelse (sammenholdt med den oprindelige dom), der i princippet udløser en pligt for den fuldbyrdende myndighed til at fuldbyrde den idømte sanktion, såfremt de gældende betingelser er opfyldt. Dette er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt, i det mindste ikke på dette trin af bedømmelsen, til at udelukke relevansen af det i punkt 68 ovenfor angivne andet tidspunkt med hensyn til overvejelse af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at imødekomme en anmodning fremsat i henhold til rammeafgørelse 2008/909.

78. Når dette er sagt, har den polske regering ligeledes gjort gældende, at en hensyntagen til situationen i den udstedende medlemsstat på et sådant tidspunkt ikke er relevant, eftersom tilbagekaldelseskendelsen hverken ændrede arten eller længden af den idømte sanktion. Det gør

kort sagt overvejelsen af situationen overflødig. Den polske regering har yderligere forklaret, at de gældende nationale regler gør det obligatorisk at tilbagekalde udsættelsen, når den pågældende person har begået en forsætlig lovovertrædelse under prøvetiden [39], og at den nationale ret i en sådan situation ikke har skønsbeføjelse og skal tilbagekalde udsættelsen af sanktionen.

79. Jeg observerer, at Domstolen stod over for en noget lignende situation i Ardic-sagen [40]. I dette tilfælde blev udsættelsen af fuldbyrdelsen af en frihedsstraf tilbagekaldt, fordi den pågældende ikke overholdt vilkårene under prøvetiden. Denne person deltog i retssagen, som kulminerede med dommen om idømmelse af en frihedsstraf, men deltog ikke i den efterfølgende retssag, hvor udsættelsen af fuldbyrdelsen af denne sanktion blev tilbagekaldt. På denne baggrund blev Domstolen anmodet om at afgøre, om den pågældendes fravær i forbindelse med den retssag, der førte til denne efterfølgende afgørelse om tilbagekaldelse, under visse betingelser udgør en grund til at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre i henhold til artikel 4a, stk. 1, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

80. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende og præciserede, at overvejelsen af denne grund til afslag kun kan vedrøre en afgørelse vedtaget i en retssag (ført in absentia), og som tager endelig stilling til skyldsspørgsmålet og i givet fald til frihedsstraffen. Denne grund vedrører derimod ikke afgørelser om fuldbyrdelse eller anvendelse af en frihedsstraf, medmindre den ændrer arten eller længden af denne straf, og den myndighed, der har afsagt den, har haft en skønsbeføjelse [41].

81. Det følger af sagsakterne, at den tilbagekaldelseskendelse, der er omhandlet i den foreliggende sag, hverken ændrede arten eller længden af den idømte sanktion. Endvidere har den polske regering forklaret, at den nationale ret ikke havde nogen skønsbeføjelse med hensyn til at vedtage den eller ej, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

82. Efter min opfattelse følger det dog ikke af disse elementer, at de omstændigheder i den udstedende medlemsstat, der har ført til denne tilbagekaldelse, nødvendigvis bliver uden relevans med hensyn til at overveje, om den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion kan finde anvendelse in casu. Begrundelsen herfor er, at den berørte person kan tilvejebringe konkrete elementer, der indikerer, at den afgørende omstændighed, der har ført til tilbagekaldelse af udsættelsen af sanktionens fuldbyrdelse, var en mærkbar konsekvens af de ovennævnte generelle eller systemiske mangler.

83. Når det er sagt, forekommer der ingen sådanne konkrete elementer i forelæggelsesafgørelsen, og det er heller ikke deri præciseret, nøjagtig hvilken afgørende omstændighed der har foranlediget vedtagelsen af den omtvistede tilbagekaldelseskendelse.

84. Henset hertil kan der bag vedtagelsen af afgørelsen om at tilbagekalde en udsættelse af en frihedsstraf ligge en række forskellige grunde, som afhænger af gældende national ret. Jeg har forstået af den polske regerings forklaring som beskrevet i punkt 78 ovenfor, at vedtagelsen af en tilbagekaldelseskendelse, som den i hovedsagen omhandlede, er en automatisk konsekvens af, at der begås en ny (forsætlig) lovovertrædelse.

[39] – Ifølge den polske regering følger dette af artikel 75 i ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (lov af 6.6.1997 om straffeloven).

[40] – Dom af 22.12.2017, Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, herefter »Ardic-dommen«).

[41] – Jf. ligeledes LU og PH-dommen, præmis 53.

85. Under disse omstændigheder, såfremt det fastslås, at tilbagekaldelsen af den omhandlede udsættelse er en automatisk følge af MD's nye straffedom, mener jeg, som Kommissionen også i princippet har argumenteret for, at de omstændigheder, der ligger bag denne dom (og derfor tidspunktet for den nye straffedom) bliver relevante for subsidiær anvendelse af den omhandlede uskrevne og undtagelsesvise grund, hvor de beviser, der er fremlagt for fuldbyrdelsesmyndigheden, foranlediger en sådan tilgang.

86. Såfremt det fastslås, at de systemiske eller generelle mangler, der har indvirkning på den udstedende medlemsstats dømmende magt, har haft en mærkbar indvirkning på den berørte persons ret til en retfærdig rettergang i en ny retssag, hvor vedkommende blev kendt skyldig i en ny lovovertrædelse, vil denne afgørelse nødvendigvis være relevant for vurderingen af den efterfølgende tilbagekaldelse med hensyn til anerkendelses- og fuldbyrdelsesordningen i henhold til rammeafgørelse 2008/909. Årsagen er, at udsættelsen af fuldbyrdelsen af sanktionen ikke ville være blevet tilbagekaldt uden en sådan ny straffedom [42].

87. Hvad endelig angår det *tredje tidspunkt*, der er nævnt i punkt 68 ovenfor, nemlig det tidspunkt, hvor fuldbyrdelsesmyndigheden skal træffe afgørelse om anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen, ser jeg derimod, i lighed med den polske regering og Kommissionen, ikke nogen relevans med hensyn til anvendelsen af den omtvistede uskrevne grund, eftersom situationen i den udstedende medlemsstat på dette tidspunkt ikke kan have tilbagevirkende kraft for den straffesag, der allerede er afsluttet der [43].

88. På baggrund af ovenstående analyse konkluderer jeg, at når en anmodning om anerkendelse og fuldbyrdelse i henhold til rammeafgørelse 2008/909 vedrører en dom, hvorved der blev idømt en frihedsstraf, og hvis fuldbyrdelse – der oprindeligt var gjort betinget – efterfølgende blev anordnet uden ændring af sanktionens art eller længde, bør anvendelse af den uskrevne grund til undtagelsesvis at afslå at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion, som beskrevet ovenfor i punkt 66 i dette forslag til afgørelse, overvejes, og prøvelsen i to trin, som den støtter sig på, bør gennemføres, idet der henvises til tidspunktet for afsigelsen af den oprindelige dom om idømmelse af frihedsstraffen. Såfremt denne prøvelse ikke fører til den konklusion, at anerkendelsen og fuldbyrdelsen skal afslås, skal den samme prøvelse gennemføres, såfremt de beviser, der er fremlagt for myndigheden i den fuldbyrdende medlemsstat, foranlediger en sådan tilgang, ved henvisning til tidspunktet for forekomsten af den afgørende omstændighed, der forårsagede den udsættelse af fuldbyrdelsen af sanktionen, der tilbagekaldes.

V. Forslag til afgørelse

89. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Landgericht Aachen (den regionale ret i første instans i Aachen, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 3, stk. 4, i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union

[42] – Jf. ligeledes analogt LU og PH-dommen, præmis 65-68 og 70, hvoraf det fremgår, at den straffedom, der er afsagt in absentia, og uden hvilken udsættelsen af den frihedsstraf, til hvis fuldbyrdelse den europæiske arrestordre er udstedt, ikke ville være blevet ophævet, er en del af »den retssag, der førte til afgørelsen« som omhandlet i artikel 4a, stk. 1, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

[43] – Jeg tilføjer, at rammeafgørelse 2008/909 i modsætning til ordningen i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre ikke indebærer, at den domfældte overføres *fra den fuldbyrdende til den udstedende medlemsstat, men omvendt*, eller ikke indebærer nogen overførelse, når den pågældende person som MD allerede befinder sig i den fuldbyrdende medlemsstat.

skal fortolkes således, at i de tilfælde, hvor denne rammeafgørelse pålægger den fuldbyrdende myndighed en pligt til at anerkende en dom og fuldbyrde en sanktion, og hvor denne myndighed *for det første* råder over oplysninger, hvoraf det fremgår, at der foreligger systemiske eller generelle mangler med hensyn til den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat, kan den kun afslå denne anerkendelse og fuldbyrdelse, hvis den *for det andet* konkluderer, at der under de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag er alvorlige og godtgjorte grunde, bl.a. henset til de relevante oplysninger, som den pågældende domfældte har fremlagt, om, hvorledes vedkommendes straffesag er blevet ført, til at antage, at denne persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang som fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2, er blevet tilsidesat.

Når anmodningen om anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen i henhold til rammeafgørelse 2008/909 vedrører en dom, hvorved der blev idømt en frihedsstraf, og hvis fuldbyrdelse – der oprindeligt var gjort betinget – efterfølgende blev anordnet uden ændring af sanktionens art eller længde, skal den ovennævnte prøvelse i to trin gennemføres ved henvisning til det tidspunkt, hvor den oprindelige dom om fastsættelse af frihedsstraffen blev afsagt. Såfremt denne prøvelse ikke fører til den konklusion, at anerkendelse og fuldbyrdelse skal afslås, skal den samme prøvelse gennemføres, såfremt de beviser, der er fremlagt for myndigheden i den fuldbyrdende medlemsstat, foranlediger en sådan tilgang, ved henvisning til tidspunktet for forekomsten af den afgørende omstændighed, der forårsagede udsættelsen af fuldbyrdelsen af den sanktion, der skal tilbagekaldes.«