Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 17. juni 2021 [1]

Sag C-203/20

AB m.fl. (Ophævelse af amnesti)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Okresný súd Bratislava III (kredsdomstolen i Bratislava III, Slovakiet))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – princippet ne bis in idem – afbrydelse af sag på grundlag af amnesti – ophævelse af amnesti«

I. Indledning

1. Den forelæggende ret påtænker at udstede en europæisk arrestordre i henhold til rammeafgørelse 2002/584/RIA [2] mod en slovakisk statsborger. Den tilgrundliggende straffesag var dog i første omgang blevet afbrudt på grundlag af en amnesti, og blev først genoptaget efter ophævelsen af denne amnesti.

2. Nu er det centrale spørgsmål, om princippet ne bis in idem som fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er til hinder for udstedelsen af den europæiske arrestordre.

II. Retsforskrifter

A. EMRK

3. Artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK med overskriften »Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange« bestemmer følgende:

»1. Under én og samme stats jurisdiktion skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i overensstemmelse med denne stats lovgivning og strafferetspleje.

[1] – Originalsprog: tysk.

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

2. Bestemmelserne i foregående stykke forhindrer ikke genoptagelse af sagen i overensstemmelse med vedkommende stats lovgivning og strafferetspleje, såfremt der foreligger bevis for nye eller nyopdagede kendsgerninger, eller såfremt der i den tidligere rettergang er begået en grundlæggende fejl, som kunne påvirke sagens udfald.

3. Der kan ikke ske fravigelse fra denne artikel i medfør af artikel 15 i konventionen.«

B. EU-retten

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

4. Princippet ne bis in idem er fastsat i chartrets artikel 50:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

5. Chartrets artikel 51 regulerer chartrets anvendelsesområde:

»1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.«

2. Rammeafgørelse 2002/584

6. Artikel 3 i rammeafgørelse 2002/584 indeholder grunde til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre:

»Den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat (i det følgende benævnt »den fuldbyrdende judicielle myndighed«) afslår at fuldbyrde en europæisk arrestordre i følgende tilfælde:

1) hvis den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, er omfattet af amnesti i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat har kompetence til at retsforfølge lovovertrædelsen i medfør af sin egen strafferet

2) hvis det af de oplysninger, den fuldbyrdende judicielle myndighed er i besiddelse af, fremgår, at den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat, på betingelse af at sanktionen i tilfælde af domfældelse er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning

3) […]«

7. Rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, stiller krav om visse oplysninger i en europæisk arrestordre:

»Den europæiske arrestordre skal indeholde følgende oplysninger i overensstemmelse med formularen i bilaget:

[...]

c) angivelse af, om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, som er omfattet af artikel 1 og 2

[...]«

3. Direktiv 2012/13

8. Retsgrundlaget for direktiv 2012/13/EU[3] er artikel 82, stk. 2, TEUF. Herom anføres følgende i niende betragtning:

»Artikel 82, stk. 2, [TEUF] giver mulighed for at fastsætte minimumsregler gældende i medlemsstaterne for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension. I nævnte artikel henvises til, at »enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen« er et af de områder, hvor der kan fastsættes minimumsregler.«

9. Artikel 1 i direktiv 2012/13 beskriver direktivets genstand:

»Dette direktiv fastsætter regler om retten til information for mistænkte og tiltalte personer vedrørende deres rettigheder i straffesager og tiltalen mod dem. Direktivet fastsætter også regler om retten til information for personer i sager vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre vedrørende deres rettigheder.«

10. Artikel 2 i direktiv 2012/13 regulerer direktivets anvendelsesområde:

»1. Direktivet finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person af de kompetente myndigheder i en medlemsstat bliver gjort opmærksom på, at vedkommende er mistænkt eller tiltalt for at have begået en strafbar handling, indtil sagen afsluttes, dvs. indtil spørgsmålet om, hvorvidt den mistænkte eller tiltalte har begået den strafbare handling, er afgjort endeligt, herunder efter omstændighederne indtil der er idømt straf, og en eventuel appelsag er afgjort.

2. Hvis lovgivningen i en medlemsstat fastsætter, at andre myndigheder end en domstol med kompetence til afgørelse af straffesager kan pålægge sanktioner for mindre alvorlige strafbare handlinger, og pålægningen af sanktioner kan appelleres til en sådan domstol, finder dette direktiv kun anvendelse på retssager ved den pågældende domstol efter en sådan appel.«

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1).

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

11. De personer, der er tiltalt i hovedsagen (herefter »de tiltalte«), begik som medlemmer af slovakiske sikkerhedstjenester angiveligt flere forbrydelser i 1995, herunder bortførelse af en person til udlandet, røveri og afpresning. Offeret for disse forhold var sønnen af Slovakiets daværende præsident.

12. Den 3. marts 1998 udstedte den daværende premierminister for Slovakiet på vegne af præsidenten en amnesti vedrørende disse tiltaleforhold.

13. På trods heraf indledte Krajská prokuratúra Bratislava (den regionale anklagemyndighed i Bratislava, Slovakiet) den 27. november 2000 en straffesag vedrørende disse tiltaleforhold ved Okresný súd Bratislava III (kredsdomstolen i Bratislava III, Slovakiet).

14. Ved kendelse af 29. juni 2001 afbrød Okresný súd Bratislava III (kredsdomstolen i Bratislava III) straffesagen mod alle de tiltalte med den begrundelse, at de var omfattet af amnestien af 3. marts 1998. Den nævnte kendelse blev stadfæstet den 5. juni 2002 ved en afgørelse fra Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava, Slovakiet) og fik retskraft. Ifølge den nationale lovgivning var der tale om en endelig afgørelse, som har karakter af en afgørelse om sagens realitet, og som har retsvirkninger som en frifindelsesdom.

15. Den Slovakiske Republiks Nationalråd ophævede den nævnte amnesti ved resolution nr. 570 af 5. april 2017. En dom afsagt af Ústavný súd Slovenskej republiky (forfatningsdomstol, Slovakiet, herefter »forfatningsdomstolen«) den 31. maj 2017 fastslog, at Nationalrådets resolution var forenelig med Den Slovakiske Republiks forfatning. Derfor skulle den nævnte endelige retsafgørelse om afbrydelse af retsforfølgningen også ophæves.

16. Nu overvejer retspræsidenten for Okresný súd (kredsdomstolen i Bratislava III) at udstede en europæisk arrestordre mod en af de tiltalte. I denne sag har retspræsidenten forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er princippet »ne bis in idem« til hinder for udstedelsen af en europæisk arrestordre som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584[...] og under hensyn til artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, i den situation, hvor en straffesag er endeligt afsluttet ved en retsafgørelse om frifindelse eller om afbrydelse af sagen, når disse afgørelser er truffet på grundlag af en amnesti, som lovgiver har ophævet, efter at disse afgørelser er blevet endelige, og den nationale retsorden foreskriver, at ophævelse af denne amnesti har den virkning, at offentlige myndigheders afgørelser annulleres, for så vidt som de er truffet og begrundet med henvisning til amnesti eller benådning, og at de retlige hindringer for at gennemføre strafforfølgning, der følger af en således ophævet amnesti, fjernes, uden at dette sker ved en retsafgørelse eller en særlig retslig procedure?

2) Er en national lovbestemmelse, der uden videre og uden en afgørelse fra en national ret medfører ophævelse af den afgørelse, som en national ret har truffet om at afbryde straffesagen, og som i henhold til national ret har karakter af en endelig afgørelse, der medfører frifindelse, og på grundlag af hvilken straffesagen er blevet endeligt afbrudt som følge af amnesti, der er indrømmet i henhold til en national lov, i overensstemmelse med retten til en upartisk domstol, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange

for samme lovovertrædelse, der er sikret ved artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[,] samt artikel 82 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde?

3) Er en national lovbestemmelse, der begrænser forfatningsdomstolens mulighed for at foretage prøvelse af en resolution om ophævelse af amnesti eller individuelle benådninger, som Národná rada Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks Nationalråd) har vedtaget i henhold til § 86, litra i), i Den Slovakiske Republiks forfatning, til kun at omfatte en prøvelse af resolutionens forfatningsmæssighed, uden at der tages hensyn til de bindende retsakter, der er vedtaget af Den Europæiske Union, og navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om Den Europæiske Union, i overensstemmelse med loyalitetsprincippet som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 82 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, retten til en upartisk domstol, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse, der er sikret ved artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?«

17. Domstolen har givet afslag på den nationale rets anmodning om, at denne anmodning om præjudiciel afgørelse behandles efter den præjudicielle hasteprocedure, eftersom sagen ikke er af tilstrækkeligt hastende karakter.

18. De tiltalte AB og CD, Den Slovakiske Republik og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. En anden tiltalt, IJ, anmodede efter gennemførelsen af den skriftlige forhandling om et retsmøde. Domstolen afholdt dette den 6. maj 2021, hvor alle de nævnte deltagere samt Krajská prokuratúra Bratislava (den regionale anklagemyndighed i Bratislava, Slovakiet) blev hørt.

IV. Retlig bedømmelse

19. Okresný súd Bratislava III (kredsdomstolen i Bratislava III) ønsker oplyst, om udstedelsen af en europæisk arrestordre mod en af de tiltalte og loven om ophævelse af amnestien under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er forenelige med EU-retten. Rettens betænkeligheder vedrører navnlig princippet ne bis in idem, idet sagen allerede var endeligt afsluttet.

A. Den europæiske arrestordre

20. Med det første spørgsmål skal det afklares, om princippet ne bis in idem er til hinder for, at der udstedes en europæisk arrestordre, efter at retten i første omgang endeligt har afbrudt straffesagen på grund af en amnesti, idet denne amnesti dog senere er blevet ophævet og straffesagen som følge heraf reaktiveres.

1. Formaliteten med hensyn til det første spørgsmål

21. Ifølge Kommissionen og Slovakiet har Domstolen ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål, fordi chartret ikke finder anvendelse i hovedsagen, men dette standpunkt bør forkastes. Der er ligeledes heller ikke tvivl om, at spørgsmålet er relevant for afgørelsen.

a) Domstolens kompetence

22. Det er korrekt, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende en retlig situation, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Chartrets bestemmelser kan heller ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence [4]. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, nemlig kun anvendes i situationer, der reguleres af EU-retten [5].

23. Slovakiet har ganske vist med rette påpeget, at de omtvistede tiltaleforhold vedrører tiden forud for landets tiltrædelse, og at der allerede af denne grund ikke ses at foreligge en forbindelse til anvendelsen af EU-retten. Der findes heller ikke EU-retlige regler vedrørende ophævelse af en national amnesti. Desuden har Kommissionen korrekt anført, at den nationale straffesag og de omhandlede lovovertrædelser ikke er harmoniseret på EU-plan.

24. Den forelæggende ret overvejer imidlertid at udstede en europæisk arrestordre. Udstedelsen af en europæisk arrestordre ville nødvendigvis i sig selv udgøre en gennemførelse af EU-retten. Den europæiske arrestordre er en retsakt, der er hjemlet i EU-retten, og som har visse EU-retligt fastsatte retlige konsekvenser – f.eks. en begrænsning af de mulige begrundelser for et afslag på fuldbyrdelse i henhold artikel 3-4a i rammeafgørelse 2002/584 og fristerne for fuldbyrdelse i henhold til artikel 17.

25. I den foreliggende sag har Domstolen således kompetence til at fortolke chartret om grundlæggende rettigheder og navnlig princippet ne bis in idem i henhold til artikel 50 med henblik på udstedelsen af en europæisk arrestordre.

b) Relevans for afgørelsen

26. Derudover skal der tages stilling til, om det første præjudicielle spørgsmål er relevant for afgørelsen i hovedsagen. I så henseende har Kommissionen og Slovakiet i det væsentlige lagt vægt på, at den forelæggende ret endnu ikke har udstedt den europæiske arrestordre, men indtil videre blot påtænker at gøre det.

27. Det kan imidlertid ikke kræves af en national ret, at denne først skal udstede en europæisk arrestordre – som efter rettens opfattelse kan være i strid med EU-retten – for derigennem at åbne mulighed for en præjudiciel forelæggelse. Det er tværtimod netop i overensstemmelse med den præjudicielle procedures karakter, at Domstolens endeligt bindende fortolkning indhentes, *inden* denne afgørelse træffes. Denne procedure har jo netop til formål at sikre, at medlemsstaternes retsinstanser anvender EU-retten korrekt.

28. Slovakiet har ganske vist derudover henvist til vurderingen fra den appeldomstol, for hvilken anklagemyndigheden har indbragt sagen, hvorefter spørgsmålet om udstedelse af en europæisk arrestordre er af hypotetisk karakter, eftersom den eftersøgte ikke opholder sig i Europa og der er

[4] – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 22), af 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 27), og af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo og Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, præmis 32).

[5] – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19), af 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 66), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste rets disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 36).

udstedt en international arrestordre mod ham [6]. I henhold til artikel 267 TEUF tilkommer ansvaret for at bedømme, om det præjudicielle spørgsmål er relevant og nødvendigt, imidlertid principielt alene den ret, der beslutter at foretage en præjudiciel forelæggelse, med forbehold af den begrænsede kontrol, som udøves af Domstolen [7].

29. I retsmødet anførte AB desuden, uden at dette blev bestridt, at en europæisk arrestordre ligeledes kan være nødvendig med henblik på at sikre en gnidningsløs udlevering af en tiltalt fra et tredjeland, såfremt denne på vej til den udstedende medlemsstat transporteres gennem andre medlemsstater.

30. Det første præjudicielle spørgsmål er således relevant for afgørelsen og kan dermed antages til realitetsbehandling.

2. Besvarelse af det første spørgsmål

31. Det skal følgelig afklares, om der må udstedes en europæisk arrestordre, efter at en ret i den udstedende medlemsstat i første omgang endeligt har afbrudt straffesagen på grund af en amnesti, når denne amnesti dog senere er blevet ophævet, og straffesagen som følge heraf genåbnes.

32. Artikel 3, nr. 1), i rammeafgørelse 2002/584 er uden betydning for dette spørgsmål. I henhold til denne bestemmelse afslår den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, er omfattet af amnesti i den fuldbyrdende medlemsstat. En amnesti i den udstedende stat eller en ophævelse heraf er ikke omfattet af denne ordning [8].

33. En amnesti i den udstedende stat kan derimod muligvis spille en rolle i forhold til artikel 8, stk. 1, litra c), i rammeafgørelse 2002/584. I henhold hertil skal den europæiske arrestordre indeholde en angivelse af, om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft. Når forholdet er omfattet af en gyldig amnesti i den udstedende stat, bør der ikke foreligge en sådan eksigibel afgørelse i den pågældende stat. Det ville være til hinder for udstedelsen af en europæisk arrestordre [9]. Eftersom amnestien er blevet ophævet, kan denne hypotese dog ikke spille nogen rolle i den foreliggende sag.

34. Dermed er det afgørende faktisk, om princippet ne bis in idem er til hinder for udstedelsen af en europæisk arrestordre.

35. I henhold til artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584 afslår den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat. I lighed med artikel 3, nr. 1), forpligter denne bestemmelse imidlertid ikke den udstedende medlemsstat.

6 – Kendelse afsagt af Krajský súd v Bratislave (den regional ret i Bratislava) den 11.2.2020 (2Tos/116/2019, findes på http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a811-uznesenie-krajskeho-sudu-v-bratislave-vo-vecizavlecenia-michala-kovaca-mlasieho-do-cudziny).

7 – Dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 96), og af 27.2.2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 31).

8 – Jf. dom af 29.4.2021, X (Europæisk arrestordre – ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, præmis 95).

9 – Dom af 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 64), og af 13.1.2021, MM (C-414/20 PPU, EU:C:2021:4, præmis 56).

36. Ved udstedelsen af en europæisk arrestordre er den udstedende medlemsstat imidlertid bundet af chartrets artikel 50. I henhold til denne bestemmelse skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen. Udstedelsen af en europæisk arrestordre ville dog være en retsforfølgning.

37. Det skal derfor afklares, om afbrydelsen af en straffesag på grund af en amnesti på trods af, at amnestien senere ophæves, skal anses for en endelig domsfældelse eller en endelig frifindelse.

38. Domstolen har i forbindelse med princippet ne bis in idem i henhold til artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584 og gennemførelseskonventionens artikel 54 fastslået, at en sådan endelig afgørelse skal opfylde to betingelser. *For det første* skal det undersøges, om den pågældende afgørelse indebærer, at adgangen til strafforfølgning er bragt endeligt til ophør [10]. Og *for det andet* skal afgørelsen være baseret på en prøvelse af sagens realitet [11]. Disse betingelser skal også anvendes i forbindelse med chartrets artikel 50 [12].

a) Endeligt ophør af adgangen til strafforfølgning

39. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse verserede der en straffesag mod de tiltalte, som de kompetente retsinstanser afbrød endeligt på grundlag af amnestien [13].

40. Slovakiet er dog af den opfattelse, at denne afgørelse om afbrydelse i al fald siden ophævelsen af amnestien ikke længere indebærer, at adgangen til strafforfølgning er endeligt ophørt. Tværtimod skal ophævelsen af amnestien i henhold til slovakisk ret netop genetablere adgangen til strafforfølgning.

41. Eftersom spørgsmålet om ophør af adgangen til strafforfølgning som udgangspunkt skal bedømmes på grundlag af lovgivningen i den kontraherende stat, som har afsagt den pågældende strafferetlige afgørelse [14], synes der ved første øjekast ikke at være mulighed for at drage denne konklusion i tvivl.

42. Domstolen har imidlertid anerkendt, at ekstraordinære retsmidler i den nationale lovgivning ikke kan tages i betragtning, når det handler om at afgøre, om sagen er blevet endeligt afsluttet [15].

43. Domstolen lagde i denne henseende vægt på den betragtning, at chartrets artikel 50 indeholder en rettighed svarende til den, der er sikret ved artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK, og at fortolkningen af artikel 50 i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, ikke må tilsidesætte det beskyttelsesniveau, der garanteres ved EMRK [16].

[10] – Dom af 11.2.2003, Gözütok og Brügge (C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87, præmis 27 og 30), af 22.12.2008, Turansky (C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 32), af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 31, 32 og 36), og af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 34 og 35).

[11] – Dom af 10.3.2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, præmis 30), af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 28), og af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 42). Jf. også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 8.7.2019, Mihalache mod Rumænien (54012/10, CE:ECHR2019:0708JUD005401210, præmis 97 og 98).

[12] – Jf. dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 35), og af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 31).

[13] – Jf. præmis 3 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[14] – Dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 36), og af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 35).

[15] – Dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 39 og 40).

[16] – Dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 37). Jf. også dom af 5.4.2017, Orsi og Baldetti (C-217/15 og C-350/15, EU:C:2017:264, præmis 24), og af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 60).

44. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at adgangen til strafforfølgning i henhold til princippet ne bis in idem i artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK er endeligt ophørt, når alle ordinære retsmidler er udtømt [17]. Dette er allerede fastsat i punkt 22 og 29 i den forklarende rapport til protokol nr. 7 og beror i sidste ende på forklaringerne vedrørende begrebet en endelig afgørelse i henhold til den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger [18].

45. Denne fortolkning af princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 er i overensstemmelse med dets funktion, som er at sikre retssikkerheden i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed [19]. Inden for EU-rettens anvendelsesområde har medlemsstaterne følgelig ikke frihed til uden begrænsninger at bestemme over det endelige ophør af adgangen til strafforfølgning og til derigennem på ny at retsforfølge personer, der er blevet endeligt dømt eller frifundet. Derimod skal de ved prøvelsen af det endelige ophør af adgangen til strafforfølgning tage i betragtning, om de ordinære retsmidler i deres egen retsorden er udtømt. Såfremt dette ikke er tilfældet, finder princippet ne bis in idem ikke anvendelse som følge af den manglende domsfældelse.

46. Ophævelsen af en amnesti, som samtidig fjerner retsafgørelser, hvorved straffesager er blevet afsluttet endeligt med henblik på gennemførelse af amnestien, kan dog normalt ikke opnås ved hjælp af et ordinært retsmiddel.

47. Ifølge de foreliggende oplysninger forholder det sig ikke anderledes i hovedsagen i henhold til slovakisk ret. Den omtvistede amnesti blev ophævet i en særlig lovgivningsprocedure, og forfatningsdomstolen har efterfølgende prøvet denne retsakt [20]. Dette er ikke et ordinært retsmiddel.

48. I et sådant tilfælde er adgangen til strafforfølgning således endeligt ophørt ved den retskraftige afbrydelse af sagen på grundlag af amnestien. Den første betingelse om en endelig afgørelse som omhandlet i chartrets artikel 50 er derfor opfyldt.

b) Prøvelse af sagens realitet

49. Dermed er den anden betingelse for en endelig afgørelse i henhold til princippet ne bis idem i chartrets artikel 50, nemlig prøvelsen af sagens realitet, af afgørende betydning.

50. Denne betingelse beror på den omstændighed, at dette princip ikke blot skal sikre retssikkerheden, men at der i denne forbindelse også skal tages hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Inden for dette område skal der nemlig skabes en balance mellem de personlige friheder og de nødvendige foranstaltninger med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet [21].

[17] – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20.7.2004, Nikitin mod Rusland (50178/99, CE:ECHR2004:0720JUD005017899, § 37), af 10.2.2009, Zolotukhin mod Rusland (14939/03, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107), og af 8.7.2019, Mihalache mod Rumænien (54012/10, CE:ECHR2019:0708JUD005401210, §§ 103 og 109-111).

[18] – European Treaty Series, nr. 70, jf. s. 13 i den forklarende rapport.

[19] – Dom af 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 77), af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 44), og af 29.4.2021, X (Europæisk arrestordre – ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, præmis 99).

[20] – Jf. punkt 15 ovenfor.

[21] – Jf. i denne retning dom af 10.3.2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, præmis 34), og af 29.7.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 46, 47 og 49). Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27.5.2014, Marguš mod Kroatien (4455/10, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510, præmis 122-141).

51. Formuleringen af princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 bekræfter denne formålsbestemte fortolkning, idet dette princip ifølge formuleringen først gælder, efter at den pågældende er blevet endeligt frikendt eller domfældt. Begreberne frikendelse og domfældelse indebærer nemlig, at den tiltaltes strafferetlige ansvar er blevet fastslået efter en vurdering af sagens omstændigheder, dvs. at der er truffet afgørelse vedrørende realiteten [22].

52. En afgørelse om afbrydelse på grundlag af en amnesti beror imidlertid ikke på en prøvelse af de berørte personers strafferetlige ansvar, men gennemfører blot amnestien.

53. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er selvmodsigende på dette punkt. Først redegøres der for, at afbrydelsen blev begrundet med amnestien [23], men senere anføres det, at dette kun var en del af begrundelsen [24]. Desuden har afgørelsen om afbrydelse ifølge den nationale lovgivning karakter af en afgørelse om sagens realitet [25].

54. Alligevel savnes der enhver indikation af, hvorvidt de tiltaltes strafferetlige ansvar er blevet prøvet. På forespørgsel i retsmødet henviste AB også kun i vage vendinger til en anden dom.

55. Derfor kan Domstolen kun tage stilling til, om en afgørelse om afbrydelse på grundlag af en amnesti indebærer en prøvelse af sagens realitet som omhandlet i den anden betingelse for en endelig afgørelse i henhold til princippet ne bis idem i chartrets artikel 50. Dette er i reglen ikke tilfældet.

c) Foreløbig konklusion

56. Princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 er således ikke til hinder for udstedelse af en europæisk arrestordre i henhold til rammeafgørelse 2002/584, når straffesagen i første omgang er blevet afbrudt endeligt på grundlag af en amnesti uden en prøvelse af de berørte personers strafferetlige ansvar, men afgørelsen om afbrydelse har mistet sin virkning ved ophævelsen af amnestien.

B. Det andet spørgsmål – ophævelse af amnestien

57. Det andet spørgsmål tager ifølge dets ordlyd sigte på at afklare, om ophævelsen af amnestien, som nødvendigvis førte til en genoptagelse af den endeligt afbrudte straffesag, er forenelig med den grundlæggende ret i EU-retten til adgang til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47 og princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 samt artikel 82 TEUF.

1. Domstolens kompetence

58. Ud fra en umiddelbar betragtning har Domstolen ikke kompetence til at besvare spørgsmålet om de grundlæggende rettigheder, eftersom EU-retten hverken regulerer vedtagelsen af en amnesti eller dens ophævelse, og der følgelig ikke er blevet gennemført EU-retlige forskrifter [26].

[22] – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 8.7.2019, Mihalache mod Rumænien (54012/10, CE:ECHR2019:0708JUD005401210, § 97), vedrørende den identisk formulerede artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK.

[23] – Præmis 3 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[24] – Præmis 46 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[25] – Ligeledes præmis 46 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[26] – Jf. punkt 22 ovenfor.

De tiltaltes indholdsmæssige overvejelser vedrørende de grundlæggende rettigheder i EU-retten er derfor irrelevante og kan i denne form højst komme i betragtning i den nationale sag eller ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

59. For så vidt som det andet spørgsmål nævner retsgrundlaget i artikel 82 TEUF, fremgår det ikke, i hvilken henseende denne bestemmelse i det hele taget kan finde anvendelse som retsgrundlag.

60. Det fremgår dog af begrundelsen i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 2012/13 om ret til information under straffesager, der blev vedtaget på grundlag af artikel 82 TEUF, også finder anvendelse i en specifik sag, hvis genstand er ophævelsen af en amnesti. Hvis direktivet finder anvendelse i så henseende, vil de deri fastsatte processuelle rettigheder nødvendigvis også gælde. Disse var ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke sikret i forbindelse med Nationalrådets ophævelse af amnestien og i den efterfølgende sag ved forfatningsdomstolen.

61. Domstolen har kompetence til at besvare et spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for direktiv 2012/13.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2012/13 finder anvendelse

62. Den forelæggende ret har udledt, at direktiv 2012/13 finder anvendelse af definitionen af anvendelsesområdet i artikel 2, stk. 1. I henhold hertil finder direktivet anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person af de kompetente myndigheder i en medlemsstat bliver gjort opmærksom på, at vedkommende er mistænkt eller tiltalt for at have begået en strafbar handling, indtil sagen afsluttes. Dvs. indtil spørgsmålet om, hvorvidt den mistænkte eller tiltalte har begået den strafbare handling, er afgjort endeligt, herunder efter omstændighederne indtil der er idømt straf, og en eventuel appelsag er afgjort.

63. Eftersom der blev rejst tiltale mod de tiltalte i 2000, og der først skal træffes afgørelse om denne tiltale i hovedsagen på et tidspunkt ud i fremtiden, hælder den forelæggende ret muligvis til en opfattelse, at alle retsakter i den mellemliggende periode, som er af betydning for sagens udfald, skal opfylde kravene i direktiv 2012/13. Ophævelsen af amnestien ville være en sådan retsakt.

64. En sådan antagelse er imidlertid fejlagtig.

65. Ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktiv 2012/13 skal der nemlig også tages hensyn til direktivets artikel 1[27]. I henhold hertil omfatter direktivets genstand retten til information for mistænkte og tiltalte personer vedrørende deres rettigheder i straffesager og tiltalen mod dem. Derudover fastsættes også retten til information for personer i sager vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre vedrørende deres rettigheder. Direktivet finder således anvendelse på straffesager og procedurer i forbindelse med den europæiske arrestordre. En udenretslig procedure med henblik på ophævelse af en amnesti eller en forfatningsretslig sag med henblik på en efterprøvelse af denne ophævelse er derimod ikke genstand for direktivet.

[27] – Dom af 13.6.2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, præmis 33).

66. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2012/13 bekræfter begrænsningen til straffesager for en domstol og retslige procedurer i forbindelse med europæiske arrestordrer. I henhold til denne bestemmelse finder direktivet ikke anvendelse, når en myndighed pålægger sanktioner for mindre alvorlige strafbare handlinger, men kun i en eventuel retssag til prøvelse af en sådan sanktion. Hverken den udenretslige procedure med henblik på ophævelse af amnestien eller den forfatningsretlige sag er imidlertid retssager med henblik på fastsættelse eller efterprøvelse af en sanktion.

67. En anvendelse af direktiv 2012/13 på en udenretslig procedure med henblik på ophævelse af en amnesti eller på en forfatningsretlig sag til efterprøvelse heraf ville heller ikke være omfattet af direktivets retsgrundlag. Ifølge niende betragtning er direktivet baseret på artikel 82, stk. 2, litra b), TEUF. Denne bestemmelse giver Unionen mulighed for at fastsætte minimumsregler vedrørende enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen. Den giver ikke Unionen mulighed for at vedtage regler om ophævelse af en amnesti eller om den forfatningsretlige efterprøvelse af denne ophævelse.

68. Det fremgår i øvrigt af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den straffesag, der blev indledt, da der blev rejst tiltale i år 2000, i første omgang blev bragt til ophør ved afbrydelsen i 2001 [28], og først blev genåbnet efter ophævelsen af amnestien og forfatningsdomstolens dom i 2017. I den mellemliggende periode fandtes der ingen straffesag og heller ingen procedure i forbindelse med en europæisk arrestordre, i hvilken direktiv 2012/13 kunne have fundet anvendelse.

69. Direktiv 2012/13 om ret til information under straffesager gælder således ikke for en procedure med henblik på ophævelse af en amnesti eller for en efterfølgende sag ved medlemsstatens forfatningsdomstol til efterprøvelse af denne ophævelse. Derfor kan dette direktiv heller ikke begrunde, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal anvendes i disse sager.

C. Det tredje spørgsmål - forfatningsdomstolens kompetence

70. Den forelæggende ret ønsker med det tredje præjudicielle spørgsmål oplyst, om bestemmelser i national ret, der begrænser forfatningsdomstolens prøvelse til kun at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt den nationale lovgivning er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EMRK og chartret, og navnlig med loyalitetsprincippet i artikel 4, stk. 3, TEU. I denne sammenhæng har retten lagt til grund, at den nævnte forpligtelse i henhold til denne bestemmelse også finder anvendelse på de gensidige forbindelser imellem medlemsstaterne og Unionen.

71. Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at reglerne for ophævelse af amnesti muligvis kan være i strid med proportionalitetsprincippet og navnlig effektivitetsprincippet, der begrænser medlemsstaternes procesautonomi i forbindelse med vedtagelsen af nationale retsforskrifter.

72. Det fremgår imidlertid ikke, at den foreliggende ophævelse af amnestien skal anses for en gennemførelse af EU-retten. Derfor skal den hverken bedømmes på grundlag af principperne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder eller på grundlag af proportionalitetsprincippet eller effektivitetsprincippet i EU-retten. Der findes ligeledes ingen

[28] – Det forholdt sig anderledes i dom af 12.2.2020, Kolev m.fl. (C-704/18, EU:C:2020:92, præmis 54).

bestemmelser i EU-retten, som forpligter forfatningsdomstolen til at prøve, hvorvidt ophævelsen af denne amnesti er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EMRK og chartret, og navnlig med loyalitetsprincippet i artikel 4, stk. 3, TEU.

73. Domstolen har følgelig ikke kompetence til at besvare dette spørgsmål.

V. Forslag til afgørelse

74. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Princippet ne bis in idem i chartrets artikel 50 er ikke til hinder for udstedelse af en europæisk arrestordre i henhold til rammeafgørelse 2002/584/RIA, når straffesagen i første omgang er blevet afbrudt endeligt på grundlag af en amnesti uden en prøvelse af de berørte personers strafferetlige ansvar, men afgørelsen om afbrydelse har mistet sin virkning ved ophævelsen af amnestien.

2) Direktiv 2012/13 om ret til information under straffesager gælder ikke for en procedure med henblik på ophævelse af en amnesti eller for en efterfølgende sag ved medlemsstatens forfatningsdomstol til efterprøvelse af denne ophævelse. Derfor kan dette direktiv heller ikke begrunde, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal anvendes i disse sager.«