

Sag C-354/20 PPU

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

31. juli 2020

Forelæggende ret:

Rechtbank Amsterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

31. juli 2020

Europæisk arrestordre udstedt mod:

L

Den anden part i sagen:

Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden)

Hovedsagens genstand

Anmodning i henhold til artikel 23, stk. 2, i Overleveringswet (overgivelsesloven) om behandling af en europæisk arrestordre (herefter også »EAO«) fra en polsk judiciel myndighed vedrørende anholdelse og overgivelse af L til Republikken Polen.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Under henvisning til særligt Domstolens dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) C-216/18 PPU, EU:C:2018586, har rechtbank Amsterdam (ret i første instans, herefter »rechtbank«) rejst det spørgsmål, hvilken virkning den seneste udvikling af den polske retsstat har for fuldbyrdelsen af en polsk arrestordre udstedt af en polsk judiciel myndighed, særligt hvorledes denne udvikling konkret påvirker rechtbanks forpligtelse til at anvende den ramme for efterprøvelsesforpligtelsen, der er angivet i denne dom.

Præjudicielle spørgsmål

1. Er rammeafgørelse 2002/584/RIA, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og/eller chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, som er udstedt af en ret, når den nationale lovgivning i den udstedende medlemsstat efter udstedelsen af denne europæiske arrestordre er blevet ændret på en sådan måde, at denne ret ikke længere opfylder kravet om adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse/effektiv retsbeskyttelse, fordi lovgivningen ikke længere sikrer denne rets uafhængighed?

2. Er rammeafgørelse 2002/584/RIA og chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, såfremt den konstaterer, at der i den udstedende medlemsstat er reel risiko for krænkelse af enhver tiltalt persons grundlæggende ret til en uafhængig domstol – og således også for den eftersøgte – uanset hvilken retsinstans, der i denne medlemsstat har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte person vil blive undergivet, og uanset den eftersøgtes personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, hvilken reelle risiko er knyttet til den omstændighed, at domstolene i den udstedende medlemsstat ikke længere er uafhængige som følge af systemiske og generelle mangler?

3. Er rammeafgørelse 2002/584/RIA og chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, såfremt den konstaterer, at

- der ved en ret i den udstedende medlemsstat er reel risiko for krænkelse af enhver tiltalt persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, hvilken risiko er knyttet til systemiske og generelle mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i denne medlemsstat,
- disse systemiske og generelle mangler ikke alene kan have, men faktisk også har, negative konsekvenser for de domstole i denne medlemsstat, der har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte person, skal undergives, og
- der derfor er alvorlige og på faktiske omstændigheder beroende grunde til at antage, at den eftersøgte person løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang,

selv om den eftersøgte person, ud over de systemiske og generelle mangler, ikke har givet udtryk for specifikke bekymringer, og selv om den eftersøgte persons personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, ud over de systemiske og generelle mangler, ikke giver

anledning til frygt for, at den udøvende og/eller lovgivende magt udøver et konkret pres på eller påvirker vedkommendes straffesag?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Union: artikel 19, stk. 1

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47, stk. 2

Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EUT 2002, s. 1) som ændret ved rammeafgørelse 2009/299/RIA (EUT 2009, L 81, s. 24): artikel 1, artikel 3 til 5 og artikel 6

Anførte nationalretlige forskrifter

Lov af 29. april 2004 om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (overgivelsesloven): artikel 23

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Rechtbank Amsterdam skal træffe afgørelse vedrørende fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre udstedt mod L, der er statsborger i Republikken Polen. Denne arrestordre er udstedt den 31. august 2015 af en polsk judiciel myndighed, der er angivet som »Circuit Court in Poznań«, og vedrører anholdelse og overgivelse af L til Polen med henblik på strafforfølgning.
- 2 Den 7. februar 2020 indgav anklagemyndighedens repræsentant ved rechtbank Amsterdam en begæring i henhold til overgivelseslovens artikel 23, hvori der blandt andet blev anmodet om, at rechtbank tog den europæiske arrestordre under behandling.
- 3 I betragtning af rechtbanks tvivl vedrørende den seneste udvikling med hensyn til den polske retsstat, særligt med hensyn til den konkrete betydning af denne udvikling for de foranstaltninger, der i henhold til dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) skal træffes i forbindelse med afgørelsen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, har rechtbank den 12. juni 2020 anmodet anklagemyndighedens repræsentant om at stille nærmere spørgsmål til den udstedende judicielle myndighed.
- 4 Disse spørgsmål blev besvaret den 25. juni og den 7. juli 2020 bortset fra spørgsmålene vedrørende Sąd Najwyższy (øverste retsinstans i civile sager og straffesager, Polen). Ved Eurojust's mellekomst blev der efterfølgende stillet et spørgsmål til Sąd Najwyższy selv, men dette spørgsmål er ikke blevet besvaret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Ifølge L's advokat bør anklagemyndighedens begæring om behandling af EAO'en afvises. Det er nemlig klart, at der er fare for, at L ikke får en retfærdig rettergang i Polen. På grundlag af dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) er rechtbank i et sådant tilfælde forpligtet til at efterspørge alle nødvendige oplysninger hos den udstedende judicielle myndighed, men dette har ikke ført til det ønskede resultat, idet der af de ti materielle spørgsmål, som rechtbank stillede i sin mellemafgørelse af 12. juni 2020, kun er to, der er blevet besvaret af de polske judicielle instanser. Den i dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) nævnte dialog er derfor ikke kommet i stand. Rechtbank er således ikke i stand til klart at bedømme alvoren i faren for tilsidesættelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang.
- 6 Anklagemyndighedens repræsentant har anført, at L's argumenter ikke bør tiltrædes. Af dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) fremgår det ikke, hvilken betydning det har, at den udstedende judicielle myndighed ikke (fuldstændigt) går ind i dialogen. Dette følger lige så lidt af overgivelsesloven.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Der er intet grundlag for at afslå overgivelse ud fra de i artikel 3 til 5 i rammeafgørelse 2002/584/RIA nævnte grunde. Ikke desto mindre står rechtbank over for spørgsmålet, om den bør fuldbyrde arrestordren henset til den seneste udvikling i Republikken Polens lovgivning med hensyn til de polske domstoles uafhængighed.
- 8 Efter dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) går rechtbank i enhver sag angående en arrestordre vedrørende strafforfølgning, der er udstedt af en ret i Republikken Polen, ud fra, at der i denne medlemsstat i almindelighed er reel fare for krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, som garanteres af artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, på grund af systemiske eller generelle mangler med hensyn til domstolenes uafhængighed i den udstedende medlemsstat¹. Som følge af den konstaterede almindelige reelle fare har rechtbank fra dette tidspunkt altid undersøgt:
- om disse systemiske eller generelle mangler kan have, men faktisk også har en negativ indvirkning på de retsinstanser, som i denne stat har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte vil blive undergivet², og i bekræftende fald,

¹ – Se dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 61.

² – Ibidem, præmis 74.

- om »der i lyset af de særlige bekymringer, som den berørte person har givet udtryk for, og de oplysninger, som denne eventuelt har fremlagt, er alvorlige grunde til at antage, at den pågældende løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang, henset til dennes personlige situation og til beskaffenheden af den overtrædelse, som vedkommende retsforfølges for, samt til de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre.«³
- 9 Herved optager rechtbank en dialog med den myndighed, der har udstedt den europæiske arrestordre. Den 4. oktober 2018 spurgte rechtbank i en sag vedrørende en anden polsk EAO efterfølgende, hvilke retsinstanser, der havde kompetence til at foretage strafforfølgningen af den eftersøgte person og rejste med hensyn til disse retsinstanser spørgsmål om ændringer i den personelle sammensætning (II A), om fordeling og behandling af sagerne (II B), om disciplinærsager eller andre (disciplinære) foranstaltninger (II C), om procedurerne til beskyttelse af retten til en uafhængig domstol (II D) og om proceduren vedrørende »ekstraordinær appel« (II E).
 - 10 I en dom af 27. september 2019 udtalte rechtbank, at i betragtning af de svar, som den efter dens dom af 4. oktober 2018 havde modtaget i mange sager, var den på dette tidspunkt tilstrækkeligt oplyst om virkningen af de konstaterede systemiske mangler med hensyn til de domstole, der har kompetence i de procedurer, som de eftersøgte personer skal omfattes af. Denne virkning var nemlig af en sådan art, at de nævnte systemiske mangler efter rechtbanks mening i *alle* tilfælde *kunne* have negative konsekvenser for domstolene. Derfor var det ikke længere nødvendigt at stille spørgsmål II A, B, D og E, medmindre der skulle ske en ny relevant udvikling. Spørgsmålene om disciplinærsager eller andre (disciplinære) foranstaltninger (II C) måtte dog stadig stilles.
 - 11 I en dom af 16. januar 2020 udtalte rechtbank derpå blandt andet:
 - de tilgængelige oplysninger vedrørende det almindelige billede af disciplinærsager og eventuelt andre disciplinære foranstaltninger over for polske dommere var ganske vist meget bekymrende i almindelighed, og den seneste udvikling har ikke været positiv, men det samlede billede er stadig ikke så komplet, at det i konkrete situationer må antages, at den eftersøgte person ikke fuldt ud vil få en retfærdig rettergang
 - oplysninger om disciplinærsager og andre disciplinære foranstaltninger af betydning fremgik ikke af besvarelsen af spørgsmålet, om der var alvorlige og på faktiske omstændigheder beroende grunde til at antage, at den pågældende løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang, henset til dennes personlige situation og til

³ – Ibidem, præmis 75.

- beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, samt til de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, men disse informationer vedrørende den daværende tingenes tilstand kan ikke – uden nærmere oplysninger om den eftersøgte personlige situation, som også kan bidrage til frygten for tilsidesættelse af hans ret til en retfærdig rettergang, – føre til, at der ikke må ske overgivelse
- da den eftersøgte person ikke har angivet sådanne oplysninger, er der ikke nogen grund til at vente længere på besvarelsen af de allerede stillede spørgsmål vedrørende disciplinærsager og andre disciplinære foranstaltninger, og rechtbank udtalte derfor, at den i lyset af en ny relevant udvikling om fornødent ville stille nærmere spørgsmål.
- 12 I perioden op til og efter afsigelsen dommen af Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) fandt der en udvikling sted, der gav anledning til alvorlige bekymringer med hensyn til domstolenes uafhængighed i Polen. I perioden 2017-2018 udskiftede justitsministeren for eksempel mere end 100 retsformænd og næstformænd. Dernæst blev flere polske dommere udsat for disciplinærsager på grund af indholdet af deres domme, eller fordi de havde gjort brug af deres ytringsfrihed. Endeligt er der tale om en mangel på en uafhængig og effektiv forfatningsretlig prøvelse i Polen.
- 13 Af den videre udvikling kort før og efter afgørelsen af 16. januar 2020 fremgår ifølge rechtbank, at presset på domstolenes uafhængighed i Polen var øget i et sådant omfang, at det kan have følger for dens afgørelse om overgivelse til Polen og for den linje, der er afstukket i afgørelsen af 16. januar 2020. Rechtbank skal blandt andet nævne den nye lov om domstolene af 20. september 2019, som er trådt i kraft den 14. februar 2020, og den omstændighed, at bestyrelsen for European Network of Councils for the Judiciary i maj 2020 foreslog at slette Krajowa Rada Sądownictwa, det polske domstols- og anklageråd, som medlem. Rechtbank skal også henvise til Domstolens dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, og af 26. marts 2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, Domstolens kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, og den fjerde traktatbrudssag, som Kommissionen den 29. april 2020 har anlagt mod Polen vedrørende den ovenfor nævnte lov om domstolene af 20. december 2019.
- 14 På baggrund af denne udvikling har rechtbank konkluderet, at Krajowa Rada Sądownictwa – som udnævner medlemmerne af disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy – ikke er et organ, der er upartisk og uafhængigt af den lovgivende og udøvende magt, og at disciplinærafdelingen – der træffer afgørelse i disciplinærsager mod dommere ved Sąd Najwyższy og de ordinære retter, ikke er en domstol i EU-retlig forstand. Uafhængigheden af disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy er ikke sikret, og det samme gælder i ikke mindre grad Sąd

Najwyższy og de ordinære domstole, herunder den myndighed, der har udstedt den i denne sag omhandlede EAO. Polske dommere løber således altid risiko for at blive udsat for en disciplinærprocedure, hvilket kan betyde, at en sag anlægges for en instans, hvis uafhængighed ikke er sikret.

Første spørgsmål

- 15 I lyset af denne udvikling opstår allerførst det spørgsmål, om en fuldbyrdende judiciel myndighed skal fuldbyrde en EAO, der er udstedt af en ret, hvis uafhængighed ikke længere er sikret som følge af udviklingen efter udstedelsen.
- 16 Således hviler rammeafgørelse 2002/584 ifølge Domstolen på princippet om, at afgørelser om europæiske arrestordre er omfattet af alle de for retsafgørelser fornødne garantier, navnlig de garantier, som følger af grundlæggende rettigheder og af grundlæggende retsprincipper. Dette indebærer, at ikke alene afgørelsen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, men ligeledes afgørelsen om udstedelse af en sådan ordre, skal træffes af en judiciel myndighed, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer – herunder garantien for uafhængighed⁴. Rechtbank udleder af Domstolens domme af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, og af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, om kravet om uafhængighed set ud fra rammeafgørelse 2002/584/RIA, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og af chartrets artikel 47, stk. 2, at en ret, der udsteder en EAO skal opfylde kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse/effektiv retsbeskyttelse. Hertil er det nødvendigt med regler, der yder beskyttelse mod pres og påvirkning udefra, som kan true uafhængigheden af og afgørelserne ved den ret, hvor sagerne forelægges.
- 17 En ret, der har udstedt en EAO skal efter rechtbanks opfattelse også opfylde kravene efter udstedelsen. De funktioner, som en sådan ret varetager i denne fase er efter rechtbanks opfattelse »forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre«⁵, hvorved den udstedende judicielle myndighed må optræde uafhængigt. Sådanne funktioner er desuden opgaver på EU-rettens område⁶, hvorfor varetagelsen heraf må ske med respekt af kravene til en effektiv retsbeskyttelse og hermed kravet om uafhængighed.
- 18 Henset til rechtbanks konklusioner i punkt 14 er rechtbank af den opfattelse, at den ret, der har udstedt EAO'en, som følge af den efter dette tidspunkt ændrede lovgivning ikke længere opfylder kravene til en effektiv

⁴ – Ibidem, præmis 56.

⁵ – 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, præmis 74.

⁶ – Se dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 34.

domstolsbeskyttelse/faktisk retsbeskyttelse, idet lovgivningen ikke længere garanterer denne rets uafhængighed af den lovgivende og udøvende magt. Rechtbank finder det et spørgsmål, om EU-retten er til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed under sådanne omstændigheder fuldbyrder en af en sådan ret udstedt EAO.

Andet spørgsmål

- 19 Dette spørgsmål stilles kun for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende. I dette tilfælde skal rechtbank bemærke følgende.
- 20 I punkt 14 er der draget den konklusion, at som følge af den seneste udvikling i Polen er domstolenes uafhængighed ikke længere garanteret. Heraf følger efter rechtbanks mening, at der er tale om sådanne systemiske eller generelle mangler med hensyn til de polske domstoles uafhængighed, at ingen, mod hvem der i Republikken Polen rejses tiltale, er sikret ret til en uafhængig domstol, uagtet den pågældendes personlige situation, arten af det straffbare forhold, for hvilket personen tiltales og den kontekst, som ligger til grund for den omhandlede EAO. Med andre ord følger det af denne konklusion, at enhver, der er tiltalt i Polen, og således også den eftersøgte person, løber reel fare for tilsidesættelse af sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Den reelle fare beror på den omstændighed, at domstolene på grund af systemiske eller generelle mangler ikke længere er uafhængige ⁷.
- 21 Det anførte rejser det spørgsmål, om denne konstatering er tilstrækkelig til ikke at fuldbyrde den omhandlede EAO uden (yderligere) dialog med den udstedende judicielle myndighed, og uden at det specifikt er nødvendigt at efterprøve, om de nævnte systemiske mangler har negative følger for de instanser, der skal dømme den eftersøgte, og om denne person, henset til hans personlige forhold, løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang (se med hensyn til efterprøvelsesrammen punkt 8).
- 22 Ifølge rechtbank skal spørgsmålet besvares bekræftende. Dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) kan ifølge rechtbank læses således, at den ikke vedrører tilfælde, hvor de systemiske og generelle mangler med hensyn til domstolenes uafhængighed er af en sådan art, at lovgivningen i den udstedende medlemsstat i princippet ikke længere sikrer domstolenes uafhængighed, således at de negative virkninger af manglerne i konkrete tilfælde også uden nærmere bedømmelse må anses for givet.

⁷ – Se dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 61.

Tredje spørgsmål

- 23 Dette spørgsmål stilles for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares benægtende. I dette tilfælde skal rechtbank bemærke følgende.
- 24 I den foreliggende sag har rechtbank stillet spørgsmål til den udstedende judicielle myndighed som et led i den dialog, der er foreskrevet i dommen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (præmis 75-77). Denne myndighed har ikke fuldstændigt besvaret spørgsmålene, heller ikke efter en fornyet henvendelse. De modtagne svar bekræfter kun den konklusion, at de polske domstoles uafhængighed ikke længere er sikret på grund af systemiske og generelle mangler.
- 25 Herved opstår det spørgsmål, om denne konstatering er tilstrækkelig til at konkludere, at de systemiske og generelle mangler kan have negative konsekvenser for de i denne sag kompetente retsinstanser, og om den eftersøgte person løber en risiko for krænkelse af hans grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang, uagtet hans personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre.
- 26 Ifølge rechtbank skal dette spørgsmål besvares bekræftende. De systemiske og generelle mangler med hensyn til domstolenes uafhængighed har ikke alene negative konsekvenser for Sąd Najwyższy men også for de ordinære retsinstanser, som den udstedende judicielle myndighed tilhører. Derudover følger det af den i punkt 14 anførte konklusion, at enhver person, der retsforfølges, og således også den eftersøgte person, løber en reel fare for krænkelse af retten til en uafhængig domstol og således også krænkelse af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang. Den reelle fare beror på den omstændighed, at den polske lovgivning ikke længere garanterer domstolenes uafhængighed.

Anmodning om anvendelse af hasteproceduren

- 27 Rechtbank anmoder Domstolen om at behandle denne præjudicielle anmodning efter hasteproceduren i procesreglementets artikel 107. Det præjudicielle spørgsmål vedrører nemlig et område, der er omfattet af afsnit V i tredje del af TEUF, og den eftersøgte person er underkastet administrativ frihedsberøvelse, mens han venter på rechtbanks afgørelse af anmodningen om overgivelse. Rechtbank kan ikke træffe denne afgørelse, før Domstolen har besvaret de præjudicielle spørgsmål. En hurtig besvarelse af de præjudicielle spørgsmål har derfor direkte og afgørende betydning for varigheden af frihedsberøvelsen af den eftersøgte person.