

Sag C-819/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

30. december 2021

Forelæggende ret:

Landgericht Aachen (Tyskland)

Afgørelse af:

6. december 2021

Anmodende part:

Staatsanwaltschaft Aachen

Hovedsagens genstand

Anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske domme i straffesager – rammeafgørelse 2008/909/RIA – ret til en retfærdig rettergang – medlemsstat, i hvilken retssystemet i den anmodende medlemsstat efter Domstolens opfattelse ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet – spørgsmålet om, hvorvidt retten i den fuldbyrdende medlemsstat kan afslå at fuldbyrde den udenlandske dom

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Kan den ret i den fuldbyrdende medlemsstat, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet, støttet på artikel 3, stk. 4, i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, i henhold til artikel 8 i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 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 Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008, sammenholdt med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, i henhold til artikel 8 i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 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 Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 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?

Anførte EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47, stk. 1

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 (EUT 2008, L 327, s. 27)

Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, S. 1)

Anførte nationale forskrifter

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (den tyske lov om international retshjælp i straffesager), navnlig § 73, andet punktum, der svarer til artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den polske statsborger M.D. har sin sædvanlige bopæl i Tyskland. Den 7. august 2018 idømte Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże, Polen) M.D. en betinget fængselsstraf på seks måneder. M.D. var ikke til stede i retsmødet den 7. august 2018. Ifølge oplysninger fra Sąd Okręgowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin, Polen) blev indkaldelsen af M.D. til retsmødet, som var berammet til den 7. august 2018, sendt til den adresse i Pyrzyce (i Polen), der var angivet som hans adresse i proceduren forud for domsafsigelsen.
- 2 I tysk strafferet ville de gerninger, der lå til grund for domfældelsen og var begået i perioden fra marts 2009 til 31. juli 2009, skulle kvalificeres som underslæb («veruntreuende Unterschlagung») og dokumentfalsk i henhold til henholdsvis § 246, stk. 1, og § 267 i Strafgesetzbuch (den tyske straffelov).
- 3 Ved kendelse af 16. juli 2019 gjorde Sąd Rejonowy Szczecin- Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże) dommen ubetinget og anordnede fuldbyrdelse af fængselsstraffen.
- 4 Den 17. december 2020 besluttede anklagemyndigheden i Köln (Tyskland) på trods af den europæiske arrestordre af 13. august 2020 fra Sąd Okręgowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin), at M.D. ikke skulle udleveres, fordi han havde sin sædvanlige bopæl i Tyskland og havde modsat sig udleveringen.
- 5 Den 26. januar 2021 anmodede Sąd Okręgowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin) i henhold til artikel 4 i rammeafgørelse 2008/909 anklagemyndigheden i Berlin (Tyskland) om overtagelse af den fængselsstraf, som M.D. var idømt. Anklagemyndigheden i Berlin sendte anmodningen videre til den kompetente

anklagemyndighed i Aachen, fordi M.D. har sin bopæl inden for dennes jurisdiktion.

- 6 Anklagemyndigheden i Aachen hørte M.D. om anmodningen fra Sąd Okregowy Szczecin (den regionale domstol i Szczecin).
- 7 Den 18. juni 2021 meddelte M.D. telefonisk anklagemyndigheden i Aachen, at han forsøgte at afklare sagen med de polske myndigheder via en advokat. Han fortalte, at han ikke havde modtaget noget pålæg om at møde i retten. Påstandene var desuden ikke korrekte.
- 8 Den 11. august 2021 modtog anklagemyndigheden i Aachen den skriftlige udtalelse fra M.D. Deri anførte han, at han havde modtaget den personbil, der var genstand for dommen af 7. august 2018, som betaling. Han var ikke flygtet til Tyskland. Han havde derimod ønsket et bedre liv sammen med sin familie i Tyskland. Han har boet i Tyskland sammen med sin familie siden 2011. Ingen har oplyst ham om forløbet af retssagen mod ham i Polen. I 2016 blev han kontaktet af en polsk repræsentant for anklagemyndigheden. Han rejste derefter til Polen og afgav forklaring til politiet. Han gav desuden politiet sin tyske adresse som kontaktadresse. I den næste skrivelse, som han modtog fra de polske myndigheder, meddeltes det ham, at han var blevet domfældt ved en retskraftig dom.
- 9 Den 2. november 2021 anmodede anklagemyndigheden i Aachen den forelæggende ret om tilladelse til at fuldbyrde dommen fra Sąd Rejonowy Szczecin- Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże), sammenholdt med kendelsen af 16. juli 2019 fra denne ret, og i overensstemmelse med de polske fuldbyrdelsesregler fastsætte en fængselsstraf på seks måneder. Ifølge anklagemyndigheden i Aachen er betingelserne for at fuldbyrde den polske dom opfyldt.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret har indledningsvis redegjort meget nøje for Domstolens praksis om den polske reform af retsvæsenet og retsstatsprincippet i Polen og herved omtalt dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), af 5. november 2019, Kommissionen mod Polen (Almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924), 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), af 15. juli 2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596), af 2. marts 2021, A. B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153) (samt den efterfølgende dom fra den polske forfatningsdomstol af 7. oktober 2021), og af 16. november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931), samt kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14. juli 2021, Kommissionen mod Polen (C-

204/21 R, ikke offentliggjort i Sml.), og af 27. oktober 2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, ikke offentliggjort i Sml., EU:C:2021:877).

- 11 Den forelæggende ret har desuden på udførlig vis gengivet 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) og endvidere nævnt to domme mod Polen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 7. maj 2021 (Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen, klage nr. 4907/18) og af 8. november 2021 (Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, klage nr. 49868/19 og 57511/19).
- 12 Det første spørgsmål: På baggrund af de gengivne domme og Kommissionens foranstaltninger har den forelæggende ret konkluderet, at der ud fra objektive, pålidelige, nøjagtige og tilstrækkelig ajourførte oplysninger om, hvorledes retsvæsenet i Polen fungerer, er holdepunkter for, at forholdene i det polske retsvæsen, da Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże) afsagde sin dom den 7. august 2018 og sin kendelse den 16. juli 2019, var uforenelig med M.D.'s grundlæggende ret til en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47, stk. 2.
- 13 Spørgsmålet er derfor, om det påhviler retten i den medlemsstat, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet, på grundlag af artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909 at tage stilling til, hvorvidt retsvæsenet i Republikken Polen var i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, henholdsvis den 7. august 2018 og den 16. juli 2019, og M.D.'s ret til en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47, stk. 2, blev overholdt, eller der er tale om et spørgsmål vedrørende »fortolkningen af traktaterne«, det i henhold til artikel 267, stk. 1, litra a), er forbeholdt Den Europæiske Unions Domstol at afgøre.
- 14 I dom af 16. november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931), fastslog Domstolen ganske vist, at artikel 267 TEUF ikke giver Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men alene til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne.
- 15 Efter den forelæggende rets opfattelse er spørgsmålet, om forholdene i en medlemsstat er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, og den berørtes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47, stk. 2, imidlertid så fundamentalt, at det ikke bør afgøres af den enkelte nationale ret i en medlemsstat, men derimod ensartet af Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 1, litra a), TEUF. Ellers er der risiko for retsusikkerhed som følge af, at medlemsstaternes retter fortolker centrale bestemmelser for Den Europæiske Unions retsfællesskab forskelligt.
- 16 Det andet spørgsmål: Efter den forelæggende rets opfattelse er der på det tidspunkt, hvor Domstolen anmodes om en præjudiciel afgørelse, ud fra objektive,

pålidelige, nøjagtige og tilstrækkelig ajourførte oplysninger om, hvorledes retsvæsenet i Polen fungerer, holdepunkter for, at forholdene i det polske retsvæsen som følge af forskellige foranstaltninger i forbindelse med den såkaldte »reform af retsvæsenet« er uforenelige med den fælles værdi i Unionen, som udgøres af retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU.

- 17 I dom af 15. juli 2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596), fastslog Domstolen, at en medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU – altså også overholdelse af retsstatsprincippet – udgør en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes.
- 18 Efter den forelæggende rets opfattelse betyder dette, at selv hvis situationen i en medlemsstat var i overensstemmelse med retsstatsprincippet på tidspunktet for den dom, der skal fuldbyrdes, eller øvrige afgørelser i forbindelse hermed fra de judicielle myndighederne i den anmodende medlemsstat, skal afgørelsen om eksigibilitet afslås i henhold til artikel 3, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909, såfremt situationen i den anmodende medlemsstat i mellemtiden – altså inden tidspunktet for afgørelsen fra den ret, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet – har ændret sig således, at forholdene ikke længere er forenelige med retsstatsprincippet. Såfremt den pågældende medlemsstat ikke længere overholder retsstatsprincippet, således som denne værdi defineres i artikel 2 TEU, kan den som fastslået af Domstolen i den nævnte dom miste de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne – altså også retten til anerkendelse og fuldbyrdelse af en egen dom via de judicielle myndigheder i en anden medlemsstat.
- 19 Også i denne forbindelse er spørgsmålet, om afgørelsen af, hvorvidt Republikken Polen ikke (længere) overholder retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, og derfor mister de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne, kan træffes af medlemsstaternes retter, eller dette i henhold til artikel 267, artikel a), TEUF udelukkende påhviler Den Europæiske Unions Domstol.
- 20 Besvarelsen af dette spørgsmål har betydning for den foreliggende sag, for selv hvis det – i modsætning til den forelæggende rets opfattelse – lægges til grund, at forholdene i Polen på det tidspunkt, hvor Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże) afsagde sin dom af 7. august 2018 og sin kendelse af 16. juli 2019, ikke var uforenelige med den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, giver den aktuelle udvikling i hvert fald konkrete holdepunkter for, at retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU, ikke (længere) overholdes i Republikken Polen.
- 21 Som begrundelse for denne opfattelse har den forelæggende ret anført, at Republikken Polen i sag C-204/21 slet ikke eller ikke i tilstrækkelig grad efterkom kendelsen afsagt af Domstolens vicepræsident den 14. juni 2021 om foreløbige forholdsregler, og Domstolens vicepræsident derfor ved kendelse af 27. oktober 2021 pålagde Polen en daglige tvangsbøder på 1 000 000 EUR.

- 22 Som reaktion på Domstolens dom af 2. marts 2021, A. B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153) fastslog den polske forfatningsdomstol ved dom af 7. oktober 2021, at dele af EU-retten, navnlig Den Europæiske Unions Domstols forsøg på at blande sig i det polske retsvæsen, strider imod den polske forfatning.
- 23 På grundlag heraf har den forelæggende ret konkluderet, at Republikken Polen ikke længere føler sig bundet af princippet om EU-rettens forrang.
- 24 Det tredje spørgsmål: I forbindelse med dette spørgsmål har den forelæggende ret endnu engang omtalt Domstolens dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), hvor Domstolen begrundede kravet om at undersøge, hvorvidt der for så vidt angår den europæiske arrestordre konkret er sket eller har været risiko for at der kunne ske en overtrædelse af en grundlæggende ret, med formuleringen i tiende betragtning til rammeafgørelse 2002/584, hvorefter det (alene) tilkommer Det Europæiske Råd at fastslå, om anvendelsen af ordningen med den europæiske arrestordre skal suspenderes.
- 25 Der findes imidlertid ikke nogen lignende ordning i rammeafgørelse 2008/909. Spørgsmålet er derfor, om det også i det foreliggende tilfælde – analogt til det totrins analyseskema, som Domstolen opstillede i dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) – skal undersøges, om M.D. som følge af den dom, som Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (Rayongericht Szczecin-Prawobrzeże) fældede mod ham den 7. august 2018, sammenholdt med den nævnte rets kendelse af 16. juli 2019, var udsat for en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol, og hans grundlæggende ret til en retfærdig rettergang derfor blev tilsidesat.
- 26 Efter den forelæggende rets opfattelse er det ikke nødvendigt at undersøge, om der konkret er sket eller har været risiko for at der kunne ske en overtrædelse af M.D.'s grundlæggende rettigheder, eftersom rammeafgørelse 2008/909 ikke indeholder nogen ordning svarende til den i tiende betragtning til rammeafgørelse 2002/584. Den forelæggende ret har desuden henvist til Domstolens dom af 27. maj 2019, OG og PI (Anklagemyndigheden i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 und C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), der ligeledes vedrørte rækkevidden af kravet om domstolenes uafhængighed, og hvori Domstolen fastslog, at allerede det forhold, at justitsministeriet teoretisk set har mulighed for at udøve politisk indflydelse, er tilstrækkeligt til, at de tyske anklagemyndigheder kan være udsat for risiko for indblanding fra den udøvende magt, når de træffer afgørelse om udstedelse af en europæisk arrestordre. Følgelig kunne de tyske anklagemyndigheder ikke være nogen »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeaftale 2002/584.
- 27 Efter den forelæggende rets opfattelse kan det totrins analyseskema, som Domstolen har udviklet med hensyn til fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre,

heller ikke overføres analogt til en afgørelse om fuldbyrdelse af en dom, idet de to spørgsmål ikke er sammenlignelige.

- 28 I den nævnte dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C 216/18 PPU, EU:C:2018:586), fastslog Domstolen nemlig, at det – når det på første trin er fastslået, at er tale om en objektiv overtrædelse af retsstatsprincippet – på næste trin skal undersøges, om den pågældende efter overgivelse til den udstedende judicielle myndighed udsættes for en reel risiko for en krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og følgelig af kerneindholdet i sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Genstanden for den konkrete undersøgelse, som Domstolen krævede, var således en prognose om det forventede procedureforløb efter fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre. Den forelæggende ret opfatter dog dette således, at Domstolen ikke kræver nogen *efterfølgende* vurdering af, om allerede selve udstedelsen af den europæiske arrestordre kan krænke den berørtes grundlæggende ret til en uafhængig domstol.
- 29 Det ligger i sagens natur, at der i det foreliggende tilfælde ikke kan træffes nogen prognoseafgørelse, eftersom den procedure angående afgørelse om eksigibilitet, der gennemføres bilateralt mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Polen, allerede er afsluttet.
- 30 I det foreliggende tilfælde ville det derfor kun kunne komme på tale at undersøge, om den krænkelse af retsstatsprincippet, der er konstateret på første trin, også har haft indvirkning på det konkrete tilfælde på andet trin. Men når domstolens uafhængighed indskrænkes i det hele, sådan som det som følge af strukturelle indgreb i retsvæsenet er tilfældet i Republikken Polen, kan der slet ikke findes nogen procedure, hvor det kan udelukkes, at der er sket en krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Det kan ikke længere *efterfølgende* konstateres, om de reformer af retsvæsenet, der allerede var gennemført henholdsvis den 7. august 2018 og den 16. juli 2019, her har påvirket afgørelsen fra Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże (retten i første instans i Szczecin-Prawobrzeże). Dette kan i hvert fald ikke udelukkes med tilstrækkelig sikkerhed.
- 31 Heraf følger, at det i hvert fald slet ikke er nødvendigt at undersøge, om der konkret er sket eller er risiko for at der kan ske en overtrædelse af en grundlæggende rettighed, når den ret i den fuldbyrdende medlemsstat, der skal træffe afgørelse om eksigibilitet, støttet på artikel 3, stk. 4, i Rådets rammeafgørelse 2008/909, sammenholdt med artikel 2 TEU, afslår at anerkende dommen, fordi retssystemet i den anmodende medlemsstat på tidspunktet for afgørelsen om eksigibilitet ikke længere er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, således som dette defineres i artikel 2 TEU.
- 32 Den forelæggende ret har ikke fremsat nogen bemærkninger vedrørende det fjerde spørgsmål.