Sag C-563/21 PPU

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

14. september 2021

Forelæggende ret:

Rechtbank Amsterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

14. september 2021

Sagsøger:

Openbaar Ministerie

Sagsøgt:

Y

C-563/21 PPU - 1

RECHTBANK AMSTERDAM

AFDELINGEN FOR INTERNATIONAL RETSHJÆLP

[Udelades]

Afgørelsens dato: 14. september 2021

MELLEMAFGØRELSE

vedrørende en anmodning i henhold til artikel 23 i Overleveringswet (lov om overgivelse, herefter »OLW«), indgivet af anklagemyndigheden ved denne ret. Anmodningen er dateret den 30. juni 2021 og vedrører blandt andet behandlingen af en europæisk arrestordre (EAO).

Den europæiske arrestordre er udstedt den 7. april 2020 af *the District Court of Zielona Góra*, Lublin, (Polen) og vedrører anholdelse og overgivelse af:

Y

ARBEJDSDOKUMENT

[udelades]

uden fast bopæl eller opholdssted i Nederlandene,

[udelades] indsat i Penitentiaire Inrichting Alphen aan den Rijn [udelades]

Herefter den eftersøgte person.

1. Retsforhandlingernes forløb

[[Den nationale procedures forløb] [udelades]

[udelades]

2. Præjudiciel forelæggelse

2.1 Den ret, der finder anvendelse

EU-retten

I. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter chartret)

Artikel 47, stk. 1 og 2, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 3, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter chartret) lyder således:

Artikel 47

Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol

Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

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. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

Artikel 51

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

ARBEJDSDOKUMENT

i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

Artikel 52

Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper

(...)

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

II. Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (herefter rammeafgørelse 2002/584/RIA, EUT 2002, L 180, s. 1, som ændret ved rammeafgørelse 2009/299/RIA, EUT 2009, L 81, s. 24

Artikel 1, stk. 3, og artikel 15, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584/RIA lyder således:

Artikel 1

Definition af pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre

(…)

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Artikel 15

Afgørelse om overgivelse

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

<u>Nederlandsk ret</u>

III. Overleveringswet (lov om overgivelse, herefter OLW)

OLW (lov af 29.4.2004, Stb. 2004, 195), som senest ændret ved lov af 2021 (Stb. 2021, 155), gennemfører rammeafgørelse 2002/584/RIA. OLW's

ARBEIDSDOKUMENT

artikel 1, litra g), artikel 11, stk. 1, artikel 26, stk. 1, og artikel 28, stk. 1-3, lyder for så vidt det er relevant således:

Artikel 1

I denne lov forstås ved:

(...)

g. rechtbank: e rechtbank Amsterdam;

(...)

Artikel 11

1. En europæisk arrestordre gennemføres ikke i tilfælde, hvor tungtvejende og på faktiske omstændigheder beroende grunde efter rettens opfattelse lader formode, at den eftersøgte person efter overgivelsen løber reel fare for, at hans rettigheder i henhold til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vil blive krænket.

Artikel 26

1. Retten undersøger (...) muligheden for overgivelse. (...)

Artikel 28

1. Senest fjorten dage efter afslutningen af undersøgelsen i retsmødet skal retten træffe afgørelse om overgivelse. Denne afgørelse skal ledsages af grunde.

2. Finder retten, (...) at der ikke bør gives tilladelse til overgivelse, træffer den afgørelse om, at der ikke må ske overgivelse.

3. I andre end de i stk. 2 omhandlede tilfælde kan retten træffe afgørelse om overgivelse, medmindre den finder, at den europæiske arrestordre i henhold til artikel 11, stk. 1, ikke bør gennemføres (...).

2.2 Præmisser

1 Den eftersøgte person er polsk statsborger. En polsk judiciel myndighed har udstedt seks europæiske arrestordrer (EAO) over for ham, (to EAO'er) med henblik på fuldbyrdelse af frihedsstraffe, og de øvrige fire EAO'er med henblik på strafforfølgning. Nærværende ret, rechtbank Amsterdam, skal træffe afgørelse om fuldbyrdelsen af disse arrestordrer. Den pågældende ønsker ikke at blive overgivet til Polen.

ARBEJDSDOKUMENT

2 Den sag, i hvilken retten forelægger spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol (herefter Domstolen) angår en EAB, der er udstedt den 7. april 2020 med henblik på strafforfølgning, og som vedrører strafforfølgning på grund af mistanke om, at den eftersøgte person har gjort sig skyldig i bedrageri kort sagt. De øvrige arrestordrer om strafforfølgning vedrører et stort antal identiske mistanker.

3 Retten ser ingen grunde, der kan være til hinder for overgivelse af den eftersøgte person, bortset fra det spørgsmål, der omhandles i de præjudicielle spørgsmål.

4 Retten har kunnet konstatere, at der fra 2017 har været tale om systemiske eller generelle mangler med hensyn til domstolenes uafhængighed i den udstedende medlemsstat, der allerede eksisterede på tidspunktet for udstedelse af den foreliggende arrestordre, og som siden 2017 gradvist er blevet forværret. På grund af disse mangler er der i den udstedende medlemsstat en reel fare for krænkelse af kerneindholdet i den af chartrets artikel 47, stk. 2, garanterede ret til en retfærdig rettergang, det vil sige en reel fare for tilsidesættelse af retten til en upartisk domstol.

5 De systemiske eller generelle mangler vedrører (til dels) også den af chartrets artikel 47, stk. 2, sikrede ret til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Disse mangler er en konsekvens af en lov af 8. december 2017, der trådte i kraft den 17. januar 2018, og som vedrører den stilling, som Krajowa Rada Sądownictwa (Det Nationale Råd for retspraksis, herefter KRS) indtager, og dettes rolle ved udnævnelsen af polske dommere [1]. Sąd Najwyższy (øverste domstol i civile- og strafferetlige sager, Polen, herefter SN) har i sin resolution i sag BSA I-4110-1/20 fastslået, at KRS i henhold til den i 2018 ikrafttrådte lovgivning ikke er et uafhængigt organ, men direkte er undergivet politiske myndigheder, og at denne manglende uafhængighed [2] fører til mangler ved proceduren for udnævnelse af dommere. Hvad andre domstole end SN angår konkluderes det i resolutionen, at en ret ikke er behørigt sammensat i den polske straffelovs forstand, hvis retten også er besat med en person, der er udnævnt til dommer efter indstilling af KRS i henhold til den i 2018 ikrafttrådte lovgivning for så vidt som de mangler, som udnævnelsesproceduren er behæftet med, under sagens omstændigheder fører til en tilsidesættelse af garantierne for uafhængighed og upartiskhed i den polske grundlovs forstand, af chartrets artikel 47 og artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Denne konklusion kan hverken finde anvendelse på domme, der er afsagt før resolutionen, eller på domme, der

[1] – Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw .

[2] – Se Domstolens afgørelse af 15.7.2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 (Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere), præmis 108 (»It must be held that the factors highlighted in paragraphs 104 to 107 of the present judgment are such as to give rise to legitimate doubts as to the independence of the KRS and its role in an appointment process such as that resulting in the appointment of the members of the Disciplinary Chamber«) og præmis 110 (»Those factors, taken in the context of an overall analysis including the important role played by the KRS - a body whose independence from the political authorities is questionable, as is apparent from paragraph 108 of the present judgment - (_)«).

ARBEJDSDOKUMENT

skal afsiges i sager, der allerede verserede for et dommerkollegium på tidspunktet for resolutionen [3].

Retten er fra en anden EAO-sag i embeds medfør blevet bekendt med en liste af 25. januar 2020 med navnene på 384 dommere, der efter indstilling fra KRS er blevet udnævnt i henhold til den i 2018 ikrafttrådte lovgivning [4]. Det må antages, at dette antal i den forløbne tid kun kan være øget.

Der består således en reel fare for, at dommen over en eftersøgt person, der overgives til Polen med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, er blevet afsagt af en eller flere dommere, der er udnævnt efter indstilling af KRS i henhold til den lovgivning, der trådte i kraft i 2018.

6 En eftersøgt person, der begæres overgivet til Polen med henblik på strafforfølgning kan imidlertid ikke under overgivelsesproceduren specificere hvilke dommere, der i den udstedende medlemsstat vil behandle hans sag, da sager i Polen tildeles vilkårligt til rettens dommere. Det er derfor faktisk umuligt for en sådan person at anfægte uregelmæssigheder og gøre indsigelse mod udnævnelsen af en eller flere individualiserede dommere. Derudover kan en eftersøgt person efter sin overgivelse til Polen ikke effektivt anfægte retsgyldigheden af en dommerudnævnelse eller den måde, som denne udøver dommerhvervet på. I medfør af den lovgivning, der er trådt i kraft den 14. februar 2020 [5] må polske domstole ikke efterprøve sådanne indsigelser [6].

7 Ud fra det i 5 og 6 anførte kan retten dog ikke uden videre drage den konklusion, at i tilfælde af overgivelse til den udstedende medlemsstat er der en (generel eller individuel) fare for, at en overgivet person vil blive udsat for en fuldbyrdet krænkelse af retten til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, allerede fordi det ikke er klart, efter hvilke kriterier det skal efterprøves, om der er risiko for, at denne ret krænkes. I denne forbindelse er det også relevant, at den europæiske menneskerettighedsdomstol har antaget, at retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov som garanteret ved den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6, er en »stand-alone« ret, som ikke desto mindre er snævert forbundet med garantierne for uafhængighed og upartiskhed. Ved bedømmelsen af, om uregelmæssigheder ved en dommerudnævnelse krænker denne ret, anvender den europæiske

ARBEJDSDOKUMENT

[3] – På SN's hjemmeside findes en engelsk oversættelse af resolutionen http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1 20 English.pdf.

[4] – Kilde: https://oko.press/lista-dla-obywateli-384-sedziow-zarekomendowanych-przez-neo-krs/.

[5] – Amendments to the laws on the judiciary, herunder *the Act on the organization of the common* courts, *the Act on the supreme court* og *the Act on the National Council of the Judiciary*.

[6] – Artikel 26, stk. 3.

menneskerettighedsdomstol en treleddet retrospektiv prøvelse.[7] Det er ikke klart, om denne prøvelse også skal anvendes i den transnationale kontekst på en overgivelse med henblik på strafforfølgning – hvilket efter sagens natur forudsætter en prospektiv efterprøvelse.

8 Det anførte rejser følgende spørgsmål:

- om »prøvelsen i to trin« i dommen *Minister for Justice and Equality (Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)* [8] (også kendt under navnet LM) og *Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed)* [9] (også kendt under betegnelsen L og P), der angår bedømmelsen af, om retten til en upartisk domstol i tilfælde af overgivelse er i fare for at blive krænket, kan finde anvendelse ved en bedømmelse af, om retten til domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er i fare for at blive krænket i forbindelse med en overgivelse,

- hvis ja: hvorledes skal prøvelsens to »trin« da anvendes, også set i lyset af den omstændighed, at den eftersøgte person under overgivelsesproceduren faktisk ikke kan anføre, hvilke dommere der skal behandle hans sag i Polen, og at han heller ikke i Polen vil råde over noget effektivt retsmiddel til at anfægte af en eventuel krænkelse af retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov,

- hvis nej: hvilken prøvelse skal da anvendes i et tilfælde, hvor den eftersøgte person under overgivelsesproceduren faktisk ikke kan anføre, hvilke dommere, der skal behandle hans sag i Polen, og han heller ikke i Polen vil råde over noget effektivt retsmiddel til anfægtelse af en eventuel krænkelse af retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

9 Irlands Supreme Court har ved en afgørelse af 30. juli 2021 stillet præjudicielle spørgsmål. Denne præjudicielle forelæggelse, som Den Europæiske Unions Domstol (herefter Domstolen) modtog den 3. august 2021, er ved Domstolen registreret som sag C-480/21 (*Minister for Justice and Equality*). Retten forstår forelæggelsesanmodningen i denne sag således, at også den irske domstol i det væsentlige vil stille de i præmis 8 rejste spørgsmål. Særligt den irske domstols første spørgsmål forstår retten således, at denne vil anvende den i dommene *Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)* og *Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed)* omhandlede

ARBEJDSDOKUMENT

7 – Se den europæiske menneskerettighedsdomstol EHRM (Store Afdeling), 1.12.2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island*), § 243-252 og den europæiske menneskerettighedsdomstol, 22.7.2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719 (*Reczkowicz mod Polen*), § 221-224.

8 – Domstolens dom af 25.7.2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

9 – Domstolens dom af 17.12.2020, C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033.

prøvelse i to trin ved undersøgelsen af, om der er fare for krænkelse af retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

10 Retten er enig med *Supreme Court* i, at besvarelsen af disse spørgsmål ikke er »clair« og heller ikke følger af Domstolens hidtidige retspraksis.

11 Ligesom *Supreme Court* finder retten det ønskværdigt med en hurtig besvarelse af spørgsmålene. Ligesom i Irland [10] hidrører en stor del af de europæiske arrestordrer, der behandles af den fuldbyrdende judicielle myndighed i Nederlandene, af arrestordrer, der er udstedt af polske judicielle myndigheder [11]. I modsætning til de nævnte irske sager er den pågældende i den forelæggende sag blevet frihedsberøvet i afventning af afgørelsen om overgivelse. Retten skal derfor slutte sig til de af Supreme Court stillede spørgsmål, og anmode om anvendelse af hasteproceduren.

12 Retten skal – på baggrund af det i præmis 8 anførte – forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål [12]:

[Se afsnit 4] [udelades]

[Udelades]

2.3 Anmodning om behandling efter hasteproceduren

13 Retten anmoder Domstolen om at behandle denne anmodning efter hasteproceduren i henhold til artikel 267, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter TEUF) og procesreglementets artikel 107.

14 Det præjudicielle spørgsmål vedrører et område, der omfattes af afsnit V i tredje del af TEUF. Den eftersøgte person er nu i afventning af afgørelsen om overgivelse frihedsberøvet i Nederlandene på grundlag af en EAO, der vedrører fuldbyrdelse af en frihedsstraf (se præmis 1 og 2). Af procesøkonomiske grunde er en samlet behandling af afgørelserne af de seks europæiske arrestordrer hensigtsmæssig. Retten kan ikke træffe denne afgørelse, før Domstolen har besvaret de præjudicielle spørgsmål. En hurtig besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, har da også direkte og afgørende betydning for varigheden af den pågældendes frihedsberøvelse.

[10] – Se præmis 18, litra e), I den irske forelæggelse: »Given that EAWs from Poland represent slightly less that *(sic)* half of the number of EAWs executed annually by the State this would have significant implications for Ireland's operation of the Framework Decision«.

[11] – Ifølge de senest tilgængelige statistiske oplysninger, oplysningerne om 2019, modtog Nederlandene i dette år 1077 europæiske arrestordrer. Af disse var 379 fra Polen. Kilde: Openbaar Ministerie, Internationaal Rechtshulpcentrum Amsterdam, Jaarrapportage Europees aanhoudingsbevel 2019, s. 9. *Jaarrapportage Europees aanhoudingsbevel 2019*, p. 9.

[12] – Retten har selv oversat spørgsmålene fra *Supreme Court* til nederlandsk og har hvad angår spørgsmål 1 erstattet ordene »the appellants« med »de pågældende«.

ARBEJDSDOKUMENT

3. Konklusion

Behandlingen i retsmøde må genoptages for at forelægge Den Europæiske Unions Domstol det præjudicielle spørgsmål.

4. Afgørelse

Den Europæiske Unions Domstol anmodes om at besvare følgende spørgsmål:

(1) Er det passende at anvende det prøvelseskriterium, der er beskrevet i dommen *Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)* og bekræftet ved dommen *Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed*), når der er en reel fare for, at den pågældende vil blive dømt ved en domstol, der ikke forudgående er oprettet ved lov?

(2) Er det passende at anvende det prøvelseskriterium, der er beskrevet dommen *Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)* og bekræftet ved dommen *Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed)*, når en eftersøgt person, der vil modsætte sig overgivelse, ikke kan opfylde prøvelseskriteriet, fordi det på dette tidspunkt ikke er muligt at fastslå, hvorledes de retter, der skal dømme ham, er sammensat, på grund af den måde, hvorpå sagerne vilkårligt fordeles?

(3) Udgør manglen på et effektivt retsmiddel til at anfægte retsgyldigheden af dommerudnævnelser i Polen under omstændigheder, hvorunder det er klart, at den eftersøgte person på dette tidspunkt ikke kan fastslå, om de dommere, der skal dømme ham, er retmæssigt udnævnt, en krænkelse af kerneindholdet i retten til en retfærdig rettergang, som indebærer, at den fuldbyrdende judicielle myndighed skal afslå at overgive den eftersøgte person?

[Slutformular og underskrifter] [udelades]

[udelades]

ARBEJDSDOKUMENT