

Sag C-562/21 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:

X

C-562/21 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 19. maj 2021 og vedrører blandt andet behandlingen af en europæisk arrestordre (EAO).

Den europæiske arrestordre er udstedt den 6. april 2021 af *the Regional Court [Sąd Okręgowy]* i Lublin (Polen) og vedrører anholdelse og overgivelse af:

X

[udelades] indsat i Penitenciaire Inrichting Zuid-Oost [udelades],

herefter den eftersøgte person.

1. Retsforhandlingernes forløb

[Den nationale procedures forløb] [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 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.

Nederlandsk ret

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

Artikel 1

I denne lov forstås ved:

(...)

g. rechtbank: 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. Nærværende ret, rechtbank Amsterdam, skal træffe afgørelse om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (EAO), der den 6. april 2021 er udstedt af en polsk judiciel myndighed med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf på to år. Denne straf er pålagt ved retskraftig dom af 30. juni 2020 på grund af 1) med vold eller ved trussel om vold at have tvunget nogen til at gøre noget 2) trussel om vold. Den pågældende ønsker ikke at blive overgivet til Polen.
- 2 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.
- 3 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 den dom, der ligger til grund for den foreliggende arrestordre. Disse mangler er siden 2017 gradvist 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.

- 4 Disse 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, Polen, herefter KRS) indtager, og dets 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 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

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 - (...)«).

³ – På SN's hjemmeside findes en engelsk oversættelse af resolutionen http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wvdarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_____20_English.pdf.

⁴ – Kilde: <https://oko.press/lista-dla-obwvateli-384-sedziow-zarekomendowanvch-przez-neo-krs/>.

af en eller flere dommere, der er udnævnt efter indstilling af KRS i henhold til den lovgivning, der trådte i kraft i 2018.

- 5 I modsætning til, hvad der gælder for en eftersøgt person, som begæres overgivet til Polen med henblik på strafforfølgning, er det for en person, der begæres overgivet med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden tilsvarende foranstaltning faktisk muligt at specificere, hvilke dommere der i den udstedende medlemsstat har deltaget i domsafgørelsen. På samme måde som en eftersøgt person, der begæres overgivet til Polen med henblik på strafforfølgning, har en eftersøgt person, der begæres overgivet til Polen med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller anden foranstaltning, efter den 14. februar 2020 ikke noget effektivt retsmiddel til at anfægte udnævnelsen af en dommer eller retmæssigheden af dennes udøvelse af vedkommendes opgaver som dommer. I medfør af den lovgivning, der er trådt i kraft den 14. februar 2010⁵, må polske domstole ikke efterprøve sådanne indsigelser⁶.
- 6 Ud fra det i 4 og 5 anførte kan retten 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 menneskerettighedsdomstol en treleddet prøvelse⁷. Det er ikke klart, om denne prøvelse også kan anvendes i den transnationale kontekst for så vidt angår en afgørelse om overgivelse med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller tilsvarende foranstaltning.
- 7 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). De præjudicielle spørgsmål, som er stillet af *Supreme Court*, vedrører efter deres formulering en

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.

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.

EAO, som er udstedt med henblik på *strafforfølgning*, selv om en af de ved den irske ret verserende arrestordrer er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Den foreliggende EAO vedrører også fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Den retskraftige dom, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, er dateret den 14. februar 2020. Selv om den eftersøgte person i et sådan tilfælde kan fastslå, hvilke dommere der har behandlet hans straffesag, og selv om et sådant tilfælde således for så vidt afviger fra en sag om retsforfølgning, er der heller ikke i en fuldbyrdelsessag, hvor den retskraftige dom er afsagt efter den 14. februar 2020, ikke noget effektivt retsmiddel i Polen til anfægtelse af en eventuel krænkelse af retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Dette rejser spørgsmålet om, hvilken efterprøvelse, der skal anvendes af en fuldbyrdende judiciel myndighed, der skal træffe afgørelse om fuldbyrdelsen af en EAO om frihedsstraf eller en tilsvarende foranstaltning, når den efterprøver, om den udstedende medlemsstat har krænket retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

- 8 Besvarelsen af dette spørgsmål er ikke »clair« og følger ikke uden videre af Domstolens hidtidige retspraksis.
- 9 Retten skal derfor forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

[Se afsnit 4] [udelades]

2.3 Anmodning om behandling efter hasteproceduren

- 10 Retten finder det ønskværdigt med en hurtig besvarelse af spørgsmålet. I Nederlandene udgør europæiske arrestordrer, der er udstedt af polske judicielle myndigheder en stor del af den samlede arbejdsbyrde ved den fuldbyrdende judicielle myndighed.⁸
- 11 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.
- 12 Det præjudicielle spørgsmål vedrører et område, der omfattes af afsnit V i tredje del af TEUF. Den eftersøgte person er nu frihedsberøvet i Nederlandene med henblik på overgivelse. Retten kan ikke træffe afgørelse om overgivelse, før Domstolen har besvaret det præjudicielle spørgsmål. En hurtig besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, har da også direkte og afgørende betydning for varigheden af den pågældendes frihedsberøvelse.

⁸ – 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.

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:

Hvilket prøvelseskriterium skal anvendes af en fuldbyrdende judiciel myndighed, der skal træffe afgørelse om fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, der vedrører en retskraftig pålagt frihedsstraf eller tilsvarende foranstaltning, når den efterprøver, om retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er blevet krænket under den retssag, der førte til domfældelsen i den udstedende medlemsstat, såfremt der i denne medlemsstat ikke var noget effektivt retsmiddel til rådighed til anfægtelse af en eventuel krænkelse af denne ret?

[Slutformular og underskrifter] **[udelades]**