

Sag C-802/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. december 2023

Forelæggende ret:

Audiencia Nacional (Spanien)

Afgørelse af:

4. december 2023

Straffesag mod:

MSIG

Hovedsagens genstand

Leder i en spansk terrororganisation – fordækte aktiviteter i Frankrig – planlægning af terrorkampagner og tilvejebringelse af midler til deres gennemførelse i Spanien – andre medlemmer af organisationen har faktisk begået terrorattentater i Spanien – fængsling af lederen i Frankrig – retsforfølgning og frihedsberøvelse i Frankrig for disse aktiviteter – udlevering til Spanien – retsforfølgning i Spanien for disse attentater – dom om frifindelse med henvisning til *bis in idem* mellem disse aktiviteter og visse af disse attentater – den spanske Tribunal Supremo (øverste domstol) har ophævet dommen

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning om fortolkning ved præjudiciel afgørelse – artikel 267 TEUF – international *ne bis in idem* – begrebet »de samme handlinger« og sammenhængende handlinger – forening af strafferetlige domme i forskellige medlemsstater – national rets forenelighed med chartret om grundlæggende rettigheder og med konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen – princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf

Præjudicielle spørgsmål

Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) forelægges præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union (herefter »TEU«), artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) og artikel 4a i den spanske Ley Orgánica del Poder Judicial (lov om retternes kompetence), idet den forelæggende ret (anden afdeling for strafferetlige sager ved Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager)) anser det for nødvendigt, at Domstolen fortolker rækkevidden af artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen angående spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en »bis in idem«-situation med hensyn til de faktiske omstændigheder og strafbare handlinger med relation til MSIG, som er genstand for en verserende sag i Spanien, og dem, der er blevet pådømt i Frankrig; såfremt dette ikke er tilfældet, ønskes der desuden oplysninger om rækkevidden af chartrets artikel 49, stk. 3, sammenholdt med de faste EU-retlige principper, som bl.a. er udviklet i Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 14. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag, og under hensyn til fraværet af spansk lovgivning om mulige afhjælpende foranstaltninger med henblik på at undgå, at de strafbare handlinger straffes uforholdsmæssigt, når der foreligger udenlandske domme, som udgør en faktisk og retlig enhed med andre (forbundne) domme afsagt af spanske retter, navnlig idet der ikke i nogen sammenhæng kan tages hensyn til dem i Spanien, da dette er udtrykkeligt udelukket i henhold til artikel 14, stk. 2, litra b) og c), og den eneste tillægsbestemmelse i Ley Orgánica 7/2014 sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (organisk lov 7/2014 af 12.11.2014 om udveksling af oplysninger vedrørende straffeattester og om behandling af strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union), som gennemfører Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 14. juli 2008; det tilkommer Domstolen at bedømme foreneligheden mellem disse bestemmelser og EU-retten. Den nævnte lovgivning er fuldstændig til hinder for, at der tages hensyn til nogen endelig dom, som tidligere er afsagt af retterne i en anden medlemsstat, herunder vedrørende de samme handlinger, hvilket desuden medfører, at bestemmelserne i chartrets artikel 50 og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen ikke finder anvendelse i sidstnævnte tilfælde.

Der forelægges følgende spørgsmål:

1. Foreligger der i den foreliggende sag, henset til de beskrevne faktiske omstændigheder og de retlige grunde, som tages i betragtning i den straffesag, der føres mod MSIG i Spanien, og henset til de domme, der tidligere er afsagt over for MSIG i Frankrig, en »bis in idem«-situation som omhandlet i chartrets artikel 50 og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen angående de forhold, hun er tiltalt for i Spanien, når der er tale om »de samme handlinger« i henhold til den rækkevidde, som europæisk retspraksis tillægger dette begreb?

2. Er manglen på retsregler i spansk ret, som gør det muligt at anerkende retsvirkningerne af endelige domme, som tidligere er afsagt af retterne i andre medlemsstater, med henblik på vurderingen i den verserende sag af, om der foreligger *bis in idem* på grund af sammenfald mellem de faktiske omstændigheder, forenelig med chartrets artikel 50 og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen samt med artikel 1, stk. 3, artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3) og 5), i rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne?

3. Er manglen – i det foreliggende tilfælde eller generelt – på en retsregel, praksis eller i det mindste en retlig mekanisme eller procedure, som gør det muligt at anerkende retsvirkningerne af endelige domme, som tidligere er afsagt af retterne i andre medlemsstater, med hensyn til fastsættelsen af straffen, omarbejdning, tilpasning eller begrænsning af den maksimale varighed af straffuldbyrdelsen, det være sig i forbindelse med retsforhandlingerne og domsafsigelsen eller i forbindelse med den efterfølgende fuldbyrdelse heraf, med henblik på subsidiært, såfremt der ikke vurderes at foreligge *bis in idem* på grund af sammenfald mellem de faktiske omstændigheder, at sikre proportionaliteten af den strafferetlige sanktion, såsom når der i den verserende sag foreligger en tidligere dom afsagt af retterne i en anden medlemsstat, hvorved der er idømt en streng straf, som allerede er blevet fuldbyrdet, vedrørende strafbare handlinger, som er sammenhængende (tidsmæssigt sammenfaldende, nært tilknyttede eller forbundne, eller som udviser en forbindelse med hensyn til lovovertrædelsens art eller lignende) med de strafbare handlinger, som er genstand for den verserende sag i Spanien, i strid med chartrets artikel 45 og artikel 49, stk. 3, eller 7., 8., 9. 13. og 14. betragtning til og artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5, i Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag og 12. betragtning til og artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne?

4. Er den fuldstændige udelukkelse – under omstændigheder som i den foreliggende sag og generelt – af retsvirkningerne af endelige domme, der tidligere er afsagt i andre EU-medlemsstater, idet denne udelukkelse udtrykkeligt er fastsat i artikel 14, stk. 2, litra b), om strafferetlige sanktioner, som pålægges i Spanien, artikel 14, stk. 2, litra c), om kendelser om fuldbyrdelse af domme, og i den eneste tillægsbestemmelse (alle bestemmelser vedtaget før den 15.8.2010) i Ley Orgánica 7/2014 sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (organisk lov 7/2014 af 12.11.2014 om udveksling af oplysninger vedrørende straffeattester og om behandling af strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union), som gennemfører Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 14. juli 2008, forenelig med:

- 1) chartrets artikel 50 og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen vedrørende international *bis in idem*
- 2) og med 7., 8., 9., 13. og 14. betragtning til og artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5, i Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag samt chartrets artikel 45 og artikel 49, stk. 3, og princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på EU-plan?

Anførte internationale forskrifter og retspraksis

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. juli 2013, Vinter m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2013:0709JUD006606909

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20. maj 2014, Magyar mod Ungarn, CE:ECHR:2014:0520JUD007359310

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. oktober 2021, Bancsók og Magyar mod Ungarn, CE:ECHR:2021:1028JUD005237415

Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

Domstolens dom af 9. marts 2006, Van Esbroeck, C-436/04, EU:C:2006:165

Domstolens dom af 28. september 2006, Van Straaten, C-150/05, EU:C:2006:614

Domstolens dom af 18. juli 2007, Kretzinger, C-288/05, EU:C:2007:441

Traktaten om Den Europæiske Union, navnlig artikel 19, stk. 3, litra b)

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, navnlig artikel 267

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 45, artikel 49, stk. 3, og artikel 50

Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, navnlig artikel 54

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), navnlig 12. betragtning og artikel 1, stk. 3, artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3) og 5)

Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24. juli 2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny

straffesag (EUT 2008, L 220, s. 32), navnlig 7., 8., 9., 13. og 14. betragtning og artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5

Anførte spanske forskrifter og retspraksis

Dom nr. 18/2016 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) (anden afdeling) den 26. januar 2016

Dom nr. 238/2023 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) (anden afdeling) den 30. marts 2023

Dom nr. 53/1998 afsagt af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) (afdelingen for strafferetlige sager) den 28. december 1998

Dom nr. 32/2014 afsagt af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) (afdelingen for strafferetlige sager) den 11. december 2014

Dom nr. 1/2021 afsagt af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) (afdelingen for strafferetlige sager) den 21. januar 2021

Real Decreto por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (kongeligt dekret af 14.9.1882 om godkendelse af strafferetsplejeloven), navnlig artikel 17 og 988

Ley Orgánica 6/1985 (organisk lov 6/1985 af 1.7.1985 (lov om retternes kompetence)) (BOE nr. 157 af 2.7.1985, s. 20632)

Ley Orgánica 10/1995 (organisk lov 10/1995 af 23.11.1995 (straffeloven)) (BOE nr. 281 af 24.11.1995, s. 33987), navnlig artikel 28, 73, 74, 76, 77, 78, 571 og 572

Ley Orgánica 7/2003 (organisk lov 7/2003 af 30.6.2003 om reformforanstaltninger med henblik på samlet og effektiv fuldbyrdelse af straffe) (BOE nr. 156 af 1.7.2003, s. 25274)

Ley Orgánica 7/2014 (organisk lov 7/2014 af 12.11.2014 om udveksling af oplysninger vedrørende straffeattester og om behandling af strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union (BOE nr. 275 af 13.11.2014, s. 93204), navnlig artikel 14, stk. 2, litra b) og c), og den eneste tillægsbestemmelse

Anførte franske forskrifter og retspraksis

Den franske Code pénal (straffelov), navnlig artikel 421-1

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 MSIG er generelt blevet foreholdt at have været leder i terrororganisationen ETA under sit ophold i Frankrig fra et ubestemt tidspunkt indtil sin anholdelse i Frankrig i oktober 2004. Hun var ansvarlig for at overbringe instruktioner, som blev udarbejdet i Frankrig af terrororganisationens ledelse, og for at fastlægge aktiviteterne for de terrorgrupper, der opererede i Spanien, idet hun fra Frankrig sendte både oplysninger og materielle midler med henblik på deres terrorkampanjer, sædvanligvis gennem tredjemænd. Det var generelt gruppernes medlemmer, som på grundlag af de generelle anvisninger tog den konkrete beslutning om, hvilken terroraktion der skulle gennemføres, planlagde den og aflagde rapport om resultatet til terrororganisationens ledelse.
- 2 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører nærmere bestemt den almindelige sag, der føres mod MSIG ved afdelingen for strafferetlige sager ved den spanske Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og strafferetlige sager) (den forelæggende ret) for forsøg på drab ved terrorangreb og for at have forvoldt legemsbeskadigelser og ødelæggelser i Spanien: MSIG er tiltalt for at have medvirket til visse af de terrorhandlinger, som direkte blev gennemført af to andre medlemmer af ETA.
- 3 Disse to terrorister var på det pågældende tidspunkt »ikke kendt af politiet« og medlemmer af gruppen »Katu«. Med bistand fra andre personer, som er ukendte, og på grundlag af de generelle anvisninger, de havde modtaget, besluttede de at angribe politistationen i Oviedo. Til dette formål fremstillede de med det udstyr, de havde modtaget fra ETA, et apparat til udsendelse af panserværnsgranater og en lurebombe, som de anbragte den 21. juli 1997. Kun tre af granaterne virkede og eksploderede ved en tilfældighedsproces på forskellige steder i nærheden af målet, idet de kun forårsagede materielle skader og legemsbeskadigelser på en person, som befandt sig i nærheden. Lurebomben blev opdaget og deaktiveret af politiet.
- 4 Disse to terrorister blev allerede dømt for disse handlinger ved tidligere afgørelser truffet af den forelæggende ret i 1998 og i 2014.
- 5 Ifølge anklagemyndigheden er MSIG den faktiske ophavsmand til disse strafbare handlinger, som blev begået i Oviedo, idet hun på dette tidspunkt var ansvarlig for de grupper i terrororganisationen ETA, »ikke var kendt af politiet«, og idet hun leverede forskellige våben, herunder granater, fra Frankrig til den konkrete gruppe, som de to nævnte terrorister var en del af.
- 6 Den samlede straf, som anklagemyndigheden har nedlagt påstand om for disse strafbare handlinger, udgør i alt 71 års fængsel, hvis fuldbyrdelse i henhold til lovgivningen skal begrænses til 30 års fængsel.
- 7 Uafhængigt af denne straffesag ved den forelæggende ret er der allerede blevet ført en række straffesager mod MSIG i Frankrig.

- 8 Efter at have levet en årrække i skjul i Frankrig blev MSIG anholdt af fransk politi i 2004. Hun blev dømt og frihedsberøvet i Frankrig, indtil hun blev udleveret til Spanien i 2019 i henhold til en række europæiske arrestordre.
- 9 I alt afsøgte MSIG i Frankrig en forenet straf på 20 år, som hun blev idømt i forskellige sager, hvori der blev afsagt en række domme, som den forelæggende ret gengiver i uddrag:
- 10 Hun blev in absentia idømt 5 års fængsel ved dom afsagt af Tribunal correctionnel de Paris (retten i første instans i straffesager i Paris) den 21. februar 2000 for »deltagelse i en kriminel gruppe med henblik på forberedelse af en terrorhandling« i 1996 på fransk område som omhandlet i den franske straffelovs artikel 421-1.
- 11 Ifølge den franske dom optræder MSIG under et af sine terrorist-dæknavne (»Amboto«) i en række dokumenter, der blev opsnappet hos en anden person, som mødtes med MSIG og i kodesprog gav hende til opgave at udarbejde sprængstofferne. I et dokument, som blev opsnappet hos en anden person, nævnes nummerpladen på en bil, som udtrykkeligt var bestemt for MSIG.
- 12 I denne franske dom blev ETA desuden beskrevet som en hierarkisk organisation, der med henblik på at opnå uafhængighed for det spanske Baskerland og det franske Baskerland forberedte og begik terrorattentater og ødelæggelse af bygninger og biler med sprængstoffer. Det blev præciseret, at disse handlinger fulgte en global strategi og blev finansieret ved afpresning. Organisationen skaffede sine medlemmer våben, sørgede for træning i brug af våbnene, falske dokumenter og skjulte adresser samt forestod deres flytninger.
- 13 Hun blev in absentia idømt 5 års fængsel ved dom afsagt af Tribunal correctionnel de Paris (retten i første instans i straffesager i Paris) den 23. februar 2000, ligeledes for »deltagelse i en kriminel gruppe med henblik på forberedelse af en terrorhandling« i 1996 og 1997 på fransk område og ligeledes i henhold til den franske straffelovs artikel 421-1.
- 14 Ifølge den franske dom optræder MSIG under et af sine terrorist-dæknavne (»Tomasa«) i forbindelse med et pengebeløb i en række dokumenter, der blev opsnappet hos en anden person; MSIG nævnes som modtager af sprængstoffer og træningsmateriale angående brugen af disse. Et dokument, som blev opsnappet i Frankrig, var underskrevet af MSIG; denne anden person skulle bringe dokumentet til Spanien. Andre dokumenter, som blev opsnappet i Frankrig hos andre medlemmer af ETA, var ligeledes underskrevet af »Tomasa«.
- 15 Det anføres desuden i denne franske dom, at MSIG ifølge de oplysninger, som de franske myndigheder havde modtaget fra de spanske myndigheder, havde været en del af terrorgrupperne »Araba« og »Madrid«.
- 16 Hun blev in absentia idømt 5 års fængsel og endeligt forbud mod indrejse i Frankrig ved dom afsagt af Tribunal correctionnel de Paris (retten i første instans i

straffesager i Paris) den 13. februar 2003, ligeledes for »deltagelse i en kriminel gruppe med henblik på forberedelse af en terrorhandling« i 1997 på fransk område og ligeledes i henhold til den franske straffelovs artikel 421-1.

- 17 I denne franske dom blev det gentaget, at MSIG havde været en del af grupperne »Araba« og »Madrid«. Det blev anført, at hun formodedes at have været ansvarlig for de grupper i ETA fra 1993, som »ikke var kendt af politiet«, og at hun var eftersøgt i Frankrig i henhold til to arrestordrer udstedt af en fransk undersøgelsesdommer og tre internationale arrestordrer udstedt af dommere i Madrid.
- 18 Det blev tilføjet, at MSIG optrådte på en liste over medlemmer af ETA, som blev opsnappet i Frankrig i 1987. Det anførtes endvidere, at en anden terrorist i 1996 forklarede, at MSIG under sine dæknavne »Marisol« og »Amboto« organiserede en træningslejr i Bordeaux (Frankrig). Hendes dæknavn »Amboto« optræder i et dokument, som blev opsnappet i Frankrig hos en anden person. Et andet maskinskrevet dokument, som var underskrevet af »Amboto«, blev opsnappet i Frankrig i 1998. I 1999 blev MSIG's fingeraftryk identificeret på to nummerplader, som blev opsnappet i Frankrig hos en anden person. En anden terrorist, som blev udleveret fra Mexico til Spanien i 2000, forklarede, at MSIG i 1997 deltog i et møde i organisationen i Frankrig.
- 19 På denne baggrund blev det i denne franske dom anset for godtgjort, at MSIG havde deltaget i en gruppe, der virkede med henblik på forberedelse af terrorhandlinger. Dommen nævnte også de domme, der tidligere var afsagt over for MSIG for strafbare handlinger af samme karakter.
- 20 De ovennævnte tre domme in absentia blev endelige i 2013.
- 21 Hun blev idømt 20 års fængsel ved afgørelse truffet af Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) den 17. december 2010, stadfæstet ved dom afsagt af straffedomstolen i Paris den 22. november 2012.
- 22 Afgørelsen vedrørte handlinger, som ikke var forældede og ikke var omfattet af de tidligere domme, og som var begået på fransk område før marts 2004. De bestod i deltagelse i ETA's politiske gren med henblik på forberedelse af terrorhandlinger i henhold til den franske straffelovs artikel 421-1, herunder besiddelse af våben, ammunition og falske dokumenter samt hæleri og afpresning.
- 23 Forening af straffe, hvorved de førnævnte franske domme blev forenet til en enkelt straf på 20 års fængsel ved afgørelse truffet af Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) den 13. februar 2014. MSIG afsonede denne straf i Frankrig, inden hun blev udleveret til Spanien.
- 24 I det følgende giver den forelæggende ret en overordnet fremstilling af den efterforskning, der er gennemført vedrørende de strafbare handlinger, som MSIG begik i Frankrig.

- 25 Det bemærkes, at det franske politi, den franske anklagemyndighed og de franske retter gennemførte en omfattende efterforskning af MSIG, også før hendes anholdelse i Frankrig, og at de fik nøje kendskab til hendes kriminelle aktiviteter i forbindelse med ETA's terrorisme i Spanien og Frankrig. De samlede navnlig talrige oplysninger fra de fysiske dokumenter og digitale medier, der blev fundet ved ransagningen af den bolig, som hun på tidspunktet for sin anholdelse delte med en anden leder i ETA med dæknavnet »Sergio«.
- 26 Endvidere fik de franske efterforskere gennem efterforskning, som blev gennemført af Brigade de Recherches i Bayonne (Frankrig) og 14. Section du Parquet i Paris, et omfattende kendskab til MSIG's rolle i terrororganisationen ETA, idet hun blev forbundet med dæknavnene »Amboto« og »Tomaso«, efter at et computerskrevet brev underskrevet af »Amboto«, som var stilet til gruppen »Katu« (den gruppe, der materielt begik det attentat i Oviedo, som er genstanden for straffesagen for den forelæggende ret), tilfældigt blev opdaget i 1998 på serviceområdet ved en tankstation i nærheden af Bidart (Frankrig).
- 27 Det fremgår af det fundne brev, at personen med dæknavnet »Tomaso« organiserede kommunikationen med denne gruppe (som på det pågældende tidspunkt opererede i Spanien), afgjorde, hvorledes møderne med gruppens medlemmer skulle gennemføres, fastlagde leverancerne af materiale til denne gruppe, formidle relevante tekniske instruktioner angående brugen af det nævnte materiale og, som leder i ETA, deltog i styringen af terrorhandlinger, idet hun udpegede mulige mål for disse handlinger.
- 28 Den forelæggende ret understreger, at alle de oplysninger, som blev indsamlet af de franske efterforskere, uden tvivl er blevet behandlet i de straffesager, der blev ført mod MSIG i Frankrig, og at de omfattende oplysninger, som de franske retter havde til rådighed vedrørende MSIG's aktiviteter i Frankrig, afspejles i de domme, der blev afsagt over for hende i Frankrig, både in absentia og efter hendes anholdelse. På denne baggrund konkluderer den forelæggende ret, at det franske retsvæsen har truffet retslig afgørelse i flere forskellige sager vedrørende alle de kriminelle aktiviteter, der blev udøvet af MSIG i Frankrig i forbindelse med ETA-terrorgrupper, der opererede i Spanien, herunder gruppen »Katu«.
- 29 En stor del af de oplysninger, som blev indsamlet og behandlet af det franske politi, blev også overført til det spanske politi med henblik på, at sidstnævnte kunne fuldstændiggøre sin efterforskning med disse oplysninger.
- 30 Hvad angår de sager, der er ført i Spanien, efter at MSIG i 2019 blev udleveret af Frankrig efter afsoningen af den forenede straf, hun var blevet idømt i Frankrig, er MSIG blevet dømt i en række straffesager, hvoraf nogle vedrører strafbare handlinger, der udelukkende er begået i Spanien som medlem af ETA, inden hun rejste til Frankrig, mens andre vedrører det forhold, at hun i Frankrig som leder af ETA deltog i terrorhandlinger, der blev udført i Spanien. Det er en af disse sidstnævnte terrorhandlinger, der er genstanden for den forelæggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

- 31 Det er væsentligt at bemærke, at de straffe, som MSIG er idømt i Spanien ved otte endelige domme, blev forenet ved den forelæggende rets kendelse af 2023. Den forenede straf indebærer en øvre grænse på i alt 30 års fængsel i henhold til Código Penal (straffeloven) og Ley de Enjuiciamiento Criminal (strafferetsplejeloven), idet det vurderes, at der er tale om sammenhængende strafbare handlinger.
- 32 Derimod er det ikke muligt at forene de franske og de spanske straffe på trods af deres indbyrdes juridiske sammenhæng. Derfor skal MSIG efter at have afsonet den forenede straf, hun blev pålagt i Frankrig (20 år), afsone den forenede straf, hun er pålagt i Spanien (mindst 30 år), hvilket i alt medfører mindst 50 års fængsel.
- 33 Endvidere er de straffe, der i Spanien idømmes for terrorhandlinger, undergivet en særlig fuldbyrdelsesordning, som begrænser muligheden for udgangstilladelse, udvikling i fængselsøjemed mod mere gunstige vilkår og prøveløsladelse, hvilket medfører en særlig forøget ulempe i sammenligning med den almindelige ordning for afsoning i fængsel.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 34 I de nævnte franske domme undersøgte og pådømte de franske retter alle MSIG's kriminelle aktiviteter i Frankrig som ledende medlem af ETA.
- 35 Disse aktiviteter bestod i at være leder med ansvar for de grupper i ETA, som »ikke var kendt af politiet«, og som opererede i Spanien, i dette tilfælde »Katu« (planlægning af ETA's aktioner og tilvejebringelse af midler til at begå attentater), idet hun i forskellige perioder deltog i forberedelsen af terrorattentater, som fandt sted i Spanien inden for den tidsperiode, som de franske domme vedrører. Medlemmerne af grupperne kunne selvstændigt træffe beslutninger om målene ved anvendelse af det materiale, de modtog, og idet de efterfølgende aflagde rapport om resultatet af det attentat, der blev begået under ETA's ledelse.
- 36 Disse domme fastsatte straffe på i alt 35 års fængsel, som i 2014 blev forenet til en enkelt straf på 20 års fængsel, idet det blev vurderet, at der ved de fire domme var idømt straf for de samme kriminelle aktiviteter.
- 37 Ved afsigelsen af disse domme rådede de franske retter over alt det materiale fra ETA, der var opsnappet i Frankrig, hvilket gjorde det muligt for dem præcist at fastslå MSIG's rolle i terrororganisationen. Dette efterforskningsmateriale er efterfølgende blevet overdraget til det spanske politi med henblik på, at sidstnævnte kan fuldstændiggøre sin efterforskning af endnu uopklarede strafbare handlinger, som forskellige medlemmer af ETA kan have medvirket til.
- 38 Det formodes, at såvel de af tiltaltes aktiviteter, der blev pådømt i de franske domme, som de aktiviteter, der pådømmes i den foreliggende spanske sag,

udelukkende fandt sted i Frankrig, uden at MSIG på noget tidspunkt begav sig til Spanien.

- 39 Selv om de franske domme som følge af den særlige måde, de er formuleret på, ikke indeholder en redegørelse for de konkrete beviste strafbare handlinger på samme måde som de spanske domme, men derimod henviser til aktiviteter, omhandler de alle de strafbare handlinger, som MSIG begik i Frankrig som leder i ETA, idet hun gennemførte aktiviteter med henblik på forberedelse – kendetegnet ved forskellige faktiske handlinger – af en række af de terrorhandlinger, der er omhandlet i den franske straffelovs artikel 421-1.
- 40 Den forelæggende ret bemærker navnlig, at det i dommen fra Tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i straffesager i Paris) af 13. februar 2003 fastslås, at »den tiltalte i 1997 og fra et ikke fastlagt tidspunkt deltog i en gruppe eller enhed, der var oprettet med henblik på forberedelse af terrorhandlinger, i ETA-MILITAR«, og at der henvises til handlinger, som hun udførte i den periode, hvor attentatet i Oviedo fandt sted.
- 41 Den forelæggende ret afsagde allerede i 2021 dom vedrørende attentatet i Oviedo, hvori den fastslog, at der forelå international retskraft, idet den vurderede, at der var tale om *bis in idem* mellem de forskellige franske domme over for MSIG for hendes aktiviteter i Frankrig som leder i organisationen ETA og MSIG's deltagelse i forberedelsen af attentater, som er tidsmæssigt sammenfaldende med de handlinger, der er genstanden for den foreliggende sag.
- 42 Imidlertid blev den forelæggende rets dom ophævet i 2023 ved dom nr. 238/2023 afsagt af anden afdeling ved Tribunal Supremo (øverste domstol).
- 43 Tribunal Supremo (øverste domstol) overtog i det væsentlige anklagemyndighedens argumenter, hvorefter »domfældelsen (i Frankrig) hverken i generel eller uafgrænset forstand omfatter deltagelse i konkrete terrorhandlinger«, og at der derfor ikke er tale om en *bis in idem*-situation. Tribunal Supremo (øverste domstol) fastslog, at »det, der ikke har været genstand for retslig behandling, ikke kan anses for at være blevet pådømt«, og at den forelæggende rets dom var behæftet med en manglende begrundelse, og pålagde den forelæggende ret at afsige en ny dom.
- 44 Den forelæggende ret bemærker, at den i øjeblikket gennemfører en straffesag med henblik på at afsige denne nye dom.
- 45 Selv om et flertal i afdelingen for strafferetlige sager ved den forelæggende ret er af den opfattelse, at der foreligger international *bis in idem*, deles dette synspunkt ikke af Tribunal Supremo (øverste domstol), hvilket er baggrunden for den forelæggende rets tvivlsspørgsmål, som den forelægger Domstolen, henset til den selvstændige og EU-retlige karakter af begrebet *bis in idem* og nyttigheden af det, den betegner som det EU-retlige perspektiv, i denne sag.

- 46 Den forelæggende ret bemærker, at den begrebsmæssige debat om *ne bis in idem* i Europa indebærer en vurdering af, om de faktiske handlinger, når disse forstås som en foreliggende helhed af handlinger, der er indbyrdes uløseligt forbundne, er identiske, uanset deres retlige subsumption eller den retlige interesse, der søges beskyttet. Den henviser til Domstolens domme i sagerne Van Esbroeck (C-436/04), Van Straaten (C-150/05) og Kretzinger (C-288/05).
- 47 Den forelæggende ret anerkender imidlertid, at det problem, den rejser, ikke er let at løse, som følge af de vanskeligheder, der er forbundet med begrebet »handling« i forbindelse med vurderingen af *bis in idem* i de forskellige retsordener, og som følge af den forskellige måde, hvorpå »handlingerne« kommer til udtryk i retsafgørelserne i de forskellige medlemsstater.
- 48 Ifølge den forelæggende ret er der for det første traditionelt i komparativ ret valgt to mulige fortolkningsmuligheder: På den ene side forståelsen af, at »handling« henviser til den historiske begivenhed, der har fundet sted, uafhængigt af dens retlige subsumption (naturalistisk teori – »samme faktiske forhold«), som f.eks. gælder i tysk ret. På den anden side forståelsen af, at »handling« er et udtryk med et retligt indhold, som ikke henviser til den naturhistoriske handling, men til dets forankring i en af de eksisterende straffbare handlinger (normativ teori – »samme retsregel« eller »samme forbrydelse«), den teori, der er gældende i spansk retspraksis (dom nr. 18/2016 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) den 26.1.2016) og, så vidt det fremgår, i endnu højere grad i fransk retspraksis.
- 49 Denne begrebsmæssige forskel er af væsentlig betydning i den foreliggende sag: Hvis der lægges større vægt på »den samme retsregel« end på »de samme faktiske forhold«, kan det næppe hævdes, at de undersøgte franske domme omfatter den samme handling, som den, der pådømmes i Spanien.
- 50 For det andet foreligger der en yderligere vanskelighed, som allerede er nævnt, nemlig at dommene i fransk retspraksis ofte ikke indeholder en redegørelse for handlingerne på samme måde som i spansk retspraksis, idet handlingerne i fransk retspraksis beskrives mere generelt med henvisning til beskrivelserne af gerningsindholdet i de straffbare handlinger. Dette gør det vanskeligt at sammenligne de faktiske omstændigheder, selv om der helt eller delvist er tale om de samme handlinger.
- 51 I den foreliggende sag er det klart, at der ikke er sammenfald mellem de juridiske kvalifikationer af de samme handlinger. Det franske retsvæsen betegner MSIG's aktiviteter som ledelse af en terrororganisation med henblik på forberedelse af (adskillige) terrorhandlinger gennem en eller flere handlinger (selv om terrorhandlingerne faktisk blev udført af andre). Derimod er MSIG ved anklagen i det spanske retsvæsen for vedrørende den samme handling blevet tilskrevet en form for kriminel deltagelse, som svarer til at være direkte ophavsmand, selv om det vurderes, at handlingen faktisk blev udført af andre.

- 52 Ifølge den forelæggende ret er der på trods af denne forskel i den retlige behandling tale om de samme handlinger i de to tilfælde. Eftersom de nævnte vanskeligheder vedrører en mulig international *bis in idem*-situation og EU-rettens anvendelse, er det dog efter den forelæggende rets opfattelse nødvendigt at forelægge tvivlsspørgsmålene for Domstolen.
- 53 Den forelæggende ret rejser en anden problemstilling, som den anser for at være lige så relevant: Såfremt det bekræftes, at der foreligger en *bis in idem*-situation på grund af sammenfald mellem de handlinger, der blev pådømt i de franske domme, og de handlinger, som er genstand for den verserende sag i Spanien, er den forelæggende ret i alvorlig tvivl om, hvorvidt den henset til spansk lovgivning har mulighed for at tage hensyn til denne *bis in idem*-situation i sin dom.
- 54 Det er endvidere muligt, at der opstår en anden, beslægtet vanskelighed. Domstolen vil muligvis fastslå, at der i den foreliggende sag ikke foreligger en absolut identitet mellem handlingerne. Selv hvis dette er tilfældet, er der imidlertid ifølge den forelæggende ret i det mindste tale om handlinger, som er nært forbundne; derfor bør de tidligere afsagte franske domme kunne tages i betragtning (ved fastlæggelsen af, hvilken straf der skal pålægges, eller med henblik på i den spanske dom at kunne vurdere visse af de retlige situationer, hvor de allerede pådømte handlinger kan have betydning for dem, der er genstand for den verserende sag, eller med hensyn til den begrænsning af de kumulerede straffe, som er påkrævet i forbindelse med dommens fuldbyrdelse). Imidlertid er den forelæggende ret i alvorlig tvivl om, hvorvidt den har mulighed for i dette tilfælde at tage hensyn til princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf.
- 55 Dette skyldes ifølge den forelæggende ret, at intet i den spanske retsorden gør det muligt at tage hensyn til andre, tidligere domme fra andre medlemsstater, hverken vedrørende identiske handlinger eller sammenhængende eller forbundne handlinger.
- 56 Endvidere fastsætter organisk lov 7/2014 (som bl.a. gennemfører rammeafgørelse 2008/675/RIA) følgende:
- 57 Artikel 14, stk. 2: »[...] De endelige afgørelser, der er truffet af andre medlemsstater, har ingen retsvirkning på følgende afgørelser og må ikke føre til ophævelse eller fornyet prøvelse:
- 58 b) afgørelser afsagt ved efterfølgende sager i Spanien i forbindelse med de begåede lovovertrædelser, før retterne i den anden medlemsstat har afsagt en dom
- 59 c) kendelser, som er afsagt, eller som afsiges i henhold til artikel 988, stk. 3, i Ley de Enjuiciamiento Criminal (strafferetsplejeloven), som fastsætter begrænsninger for straffuldbyrdelse, herunder de i litra b) omhandlede.«

- 60 Den eneste tillægsbestemmelse: »Der tages i ingen tilfælde hensyn til [...] domme afsagt af en ret i en medlemsstat i Den Europæiske Union før den 15. august 2010.«
- 61 Den forelæggende ret udleder heraf, at den absolutte karakter af denne bestemmelses ordlyd:
- 62 (1) Udtrykkeligt er til hinder for, at der tages hensyn til de anførte endelige franske domme (idet de herved pålagte straffe allerede er blevet fuldbyrdet) i de domme vedrørende de samme handlinger, som vil blive afsagt i Spanien. Dette er også til hinder for at vurdere, om der muligvis foreligger en *bis in idem*-situation. Dette sidstnævnte er også udelukket med hensyn til domme afsagt før den 15. august 2010 i henhold til den eneste tillægsbestemmelse i organisk lov 7/2014.
- 63 (2) Såfremt det ikke lægges til grund, at der foreligger *bis in idem*, men derimod en sammenhæng mellem handlinger (idet der foreligger identitet, nær tilknytning, forbindelse osv. mellem handlingerne), er dette naturligvis også til hinder for på nogen måde at anerkende retsvirkningerne af de tidligere franske domme ved behandlingen af sagen med henblik på afsigelse af dommen i denne sag.
- 64 (3) Dette er også til hinder for på nogen måde at anerkende retsvirkningerne af de tidligere franske domme ved den efterfølgende fuldbyrdelse af dommen, eftersom disse franske domme udtrykkeligt er udelukket fra at blive taget i betragtning i forbindelse med foreningen af straffene og fastlæggelsen af grænserne for straffuldbyrdelsen.
- 65 Hvad angår spørgsmålet om dommens fuldbyrdelse bemærker den forelæggende ret endvidere, at på den anførte spanske lovgivnings nuværende stadium vil en dobbelt retsforfølgning i Frankrig og i Spanien medføre, at MSIG, hvis hun dømmes ved en endelig dom i Spanien, ud over at have afsonet de forenede 20 års fængsel i Frankrig, også skal afsone straffen på 30 år, som hun højst sandsynligt vil blive idømt i Spanien, efter at denne straf er blevet forenet med andre straffe, der er blevet pålagt i Spanien. Dette vil indebære en samlet minimumsstraf på 50 års faktisk fængsel, eftersom det ikke er muligt at forene de forenede straffe i Frankrig og de forenede straffe i Spanien til en enkelt tidsmæssigt begrænset straf. Ifølge den forelæggende ret indebærer denne situation en højst uforholdsmæssig straf, som udgør forskelsbehandling af MSIG i forhold til personer, som kun dømmes i et enkelt land (f.eks. de faktiske gerningsmænd bag de strafbare handlinger i Oviedo).
- 66 Ud over denne lange varighed er en fuldstændig og faktisk fuldbyrdelse af den straf, som pålægges i Spanien, sikret ved, at der foreligger særlig lovgivning på terrorismeområdet, Ley Orgánica 7/2003 (organisk lov 7/2003), som opstiller betingelser for muligheden for prøveløsladelse og udvikling i fængselsøjemed mod åbent fængsel og forringer denne mulighed i forhold til den sædvanlige fuldbyrdelsesordning og således medfører en særlig forøget ulempe.

- 67 Desuden finder de muligheder for fornyet prøvelse, som ville finde anvendelse, hvis MSIG blev idømt en tidsubegrænset fængselsstraf, der kan tages op til revision, ikke anvendelse på den straf, som MSIG pålægges i Spanien. Dette medfører i praksis, at MSIG's situation i forbindelse med fuldbyrdelsen af hendes straf er mere bebyrdende end en tidsubegrænset fængselsstraf, der kan optages til fornyet prøvelse.
- 68 Ifølge den forelæggende ret går denne fængselsmæssige situation ud over enhver rimelig og civiliseret forfatningsmæssig standard for fuldbyrdelse af frihedsstraffe og er i direkte modstrid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende frihedsstraffe og med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter den forelæggende rets opfattelse går denne fængselsmæssige situation desuden langt ud over de standarder for revision af tidsubegrænsede fængselsstraffe, som er fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i sagerne Vinter mod Det Forenede Kongerige, Magyar mod Ungarn og Bancsók og Magyar mod Ungarn.

ARBEJDSDOKUMENT