

Sag C-235/24 PPU [Niesker]ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. april 2024

Forelæggende ret:

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Nederlandene)

Afgørelse af:

29. marts 2024

Sagsøgt:

S.A.H.

Hovedsagens genstand

Hovedsagen vedrører en procedure om anerkendelse og fuldbyrdelse i Nederlandene af en straffedom afsagt af en svensk ret.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I forbindelse med denne anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF drejer det sig for det første om at afklare, om Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden) kan kvalificeres som en ret i henhold til artikel 267 TEUF og dermed kan forelægge spørgsmål til præjudiciel afgørelse. For det tilfælde, at dette spørgsmål besvares bekræftende, forelægger Gerechtshof (appeldomstol) det yderligere spørgsmål, om artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) finder anvendelse på hovedsagen, hvor Gerechtshof (appeldomstol) skal tage stilling til de retlige spørgsmål, som omhandles i artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9 i 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 foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

i Den Europæiske Union (herefter »rammeafgørelse 2008/909/RIA«), og hvilke konsekvenser der i så fald skal drages heraf. Endelig forelægger Gerechtshof (appeldomstol) spørgsmål om fortolkningen af artikel 8, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909/RIA.

Endvidere anmoder Gerechtshof (appeldomstol) om, at denne anmodning om præjudiciel afgørelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 267, stk. 4, TEUF og artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Gerechtshof (appeldomstol) henviser i denne forbindelse til, at de præjudicielle spørgsmål vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og at den domfældte i øjeblikket er frihedsberøvet. Besvarelsen af spørgsmålene kan derfor medføre, at frihedsberøvelsen i Nederlandene skal bringes til ophør, fordi der skal gives afslag på anerkendelse af den udenlandske sanktion eller denne sanktion skal forvandles til en sanktion uden frihedsberøvelse.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal begrebet »ret« i henhold til artikel 267 TEUF, sammenholdt med artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9 i rammeafgørelse 2008/909/RIA, fortolkes således, at det også omfatter en hertil udpeget statslig ret, som ikke er den kompetente myndighed som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, og som ved en skriftlig procedure uden den domfældtes fremmøde udelukkende træffer afgørelse om de retlige spørgsmål, der omhandles i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9?

2. Skal chartrets artikel 47 fortolkes således, at når en hertil udpeget statslig ret i fuldbyrdelsesstaten i en anerkendelsesprocedure i henhold til rammeafgørelse 2008/909/RIA skal vurdere de aspekter, der er omhandlet i denne rammeafgørelsens artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9, skal den domfældte ud over muligheden for at give sin mening til kende i udstedelsesstaten som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i rammeafgørelse 2008/909/RIA også have adgang til effektive retsmidler i fuldbyrdelsesstaten?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:

3. Skal chartrets artikel 47, sammenholdt med rammeafgørelse 2008/909/RIA, fortolkes således, at det med hensyn til det effektive retsmiddel i fuldbyrdelsesstaten er tilstrækkeligt, hvis den domfældte kan give sin mening til kende skriftligt enten før den retlige bedømmelse eller efter vedtagelsen af anerkendelsesafgørelsen i forbindelse med en fornyet bedømmelse af den oprindelige bedømmelse?

Og

4. Skal chartrets artikel 47, sammenholdt med rammeafgørelse 2008/909/RIA, fortolkes således, at en dømt person, som ikke råder over tilstrækkelige økonomiske midler og har behov for bistand for at sikre den effektive adgang til

domstolene, skal tildeles retshjælp i fuldbyrdelsesstaten, selv om dette ikke er fastsat i lovgivningen?

5. Skal kriteriet i artikel 8, stk. 3, i rammeafgørelse 2008/909/RIA fortolkes således, at det, når sanktionen eller foranstaltningen forvandles, fordi den på grund af sin art ikke er forenelig med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, skal bedømmes, hvilken foranstaltning retten i fuldbyrdelsesstaten sandsynligvis ville have truffet, hvis domfældelsen havde fundet sted i fuldbyrdelsesstaten, eller skal der – om nødvendigt efter anmodning om supplerende oplysninger – foretages en bedømmelse, hvorved der tages hensyn til foranstaltningens faktiske udformning i udstedelsesstaten?

6. Hvorledes og i hvilket omfang skal der ved en eventuel fornyet bedømmelse af forbuddet i artikel 8, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909/RIA mod, at fuldbyrdelsesstaten skærper sanktionen, tages hensyn til ændrede omstændigheder og oplysninger, der vedrører et tidspunkt efter anerkendelsesafgørelsen?

Anførte EU-retlige forskrifter

Chartrets artikel 47

Artikel 267 TEUF

Artikel 6, 8 og 9 i rammeafgørelse 2008/909/RIA

Anførte nationale forskrifter

Artikel 2:11 og 2:13 i Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (lov om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsberøvende og betingede foranstaltninger, herefter »lov om gensidig anerkendelse«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den domfældte er irakisk statsborger. Han har siden 1996 boet i Nederlandene og blev i 2001 tildelt en tidsbegrænset opholdstilladelse.
- 2 Ved retsafgørelse af 26. februar 2015 dømte Göta Hovrätt (appeldomstolen for Götaland) ham for strafbare handlinger, der var begået i Sverige. Der var – kort sagt – tale om ulovlig våbenbesiddelse, ulovlige trusler, chikane og grov vold. Göta Hovrätt (appeldomstolen for Götaland) fastslog, at de strafbare handlinger ikke kunne tilskrives den domfældte som følge af en ufuldstændig udvikling eller patologisk forstyrrelse af hans åndsevner, og pålagde ham en frihedsberøvende foranstaltning, nærmere bestemt retspsykiatrisk behandling på ubestemt tid med en særlig undersøgelse ved udskrivelsen fra klinikken.

- 3 Den domfældte anmodede de svenske myndigheder om at overgive den pålagte sanktion til Nederlandene, hvorefter disse myndigheder anmodede den nederlandske Minister van Justitie en Veiligheid (justits- og sikkerhedsminister, Nederlandene, herefter »ministeren«) om at anerkende og fuldbyrde den svenske afgørelse.
- 4 Efter at ministeren havde forelagt anmodningen, fandt Gerechtshof (appeldomstol) i sin afgørelse af 18. januar 2019, at den domfældte selv havde anmodet om eller var indforstået med fremsendelsen af den afgørelse, hvorved han var blevet dømt, og fastslog, at der ikke var nogen grunde til at afslå anerkendelsen, og at de strafbare handlinger, for hvilke sanktionen var blevet pålagt, også er strafbare i henhold til nederlandsk ret. Gerechtshof (appeldomstol) fastslog endvidere, at der var grund til at tilpasse den pålagte frihedsberøvende foranstaltning, og forvandlede denne til en foranstaltning om anbringelse med påbud om tvangsbehandling, for hvilken der ikke er fastsat nogen maksimal varighed. Gerechtshof (appeldomstol) fandt i denne forbindelse, at dette ikke udgør en skærpelse af den domfældtes strafferetlige situation.
- 5 Den 18. februar 2019 anerkendte ministeren som besluttende myndighed som omhandlet i rammeafgørelse 2009/909/RIA den svenske dom under hensyntagen til Gerechtshofs (appeldomstol) bedømmelse, hvorved sanktionen blev forvandlet til en (tidsubegrænset) foranstaltning om anbringelse med tvangsbehandling. Den domfældte blev anbragt i et retspsykiatrisk center i Nederlandene, hvor han stadig befinder sig. Efter anerkendelsen erklærede Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene) ved afgørelse af 6. august 2020 om frakendelse af opholdsret for asylberettigede den domfældte for en uønsket udlænding.
- 6 Den domfældte anfægtede herefter lovligheden af ministerens anerkendelsesafgørelse ved et civilretligt søgsmål. Han gjorde i denne forbindelse bl.a. gældende, at Gerechtshofs (appeldomstol) bedømmelse af 18. januar 2019, som ministerens afgørelse var baseret på, var foretaget ved en procedure, som ikke opfyldte kravene i chartrets artikel 47. I denne civilretlige sag gav Gerechtshof Den Haag (appeldomstolen i Haag, Nederlandene) ved dom af 5. september 2023 (som appelinstant) den domfældte medhold i sine påstande og tilpligtede ministeren at foretage en fornyet bedømmelse af sin afgørelse af 29. januar 2019.
- 7 Ved skrivelse af 15. september 2023 anmodede ministeren Gerechtshof (appeldomstol) om at foretage en fornyet bedømmelse ved en procedure, der opfyldte kravene i chartrets artikel 47. I forbindelse med denne fornyede bedømmelse har Gerechtshof (appeldomstol) efter høring af parterne truffet afgørelse om at indgive den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Den domfældte har gjort gældende, at Gerechtshof (appeldomstol) skal foretage en fornyet bedømmelse ved en procedure, der overholder chartrets artikel 47, hvilket i den foreliggende sag indebærer:
- at der skal afholdes et retsmøde, som han kan deltage i,
 - at sagen skal behandles inden for en rimelig frist,
 - at han skal have mulighed for at gøre brug af en advokat, der om nødvendigt finansieres af staten,
 - at sagsbehandlingen skal være kontradiktorisk, og
 - at afgørelsen skal træffes offentligt.
- 9 Den domfældte er endvidere af den opfattelse, at der er tale om en strafskærpelse i den foreliggende sag, og anser det – med henblik på effektiv retsbeskyttelse – for nødvendigt, at han kan forelægge yderligere beviser i denne forbindelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Formaliteten med hensyn til forelæggelsen

- 10 Gerechtshof (appeldomstol) har hidtil lagt til grund, at spørgsmålet om, hvorvidt den er en ret i henhold til artikel 267 TEUF og dermed har beføjelse til at forelægge Den Europæiske Unions Domstol spørgsmål til præjudiciel afgørelse, skal besvares benægtende. Gerechtshofs (appeldomstol) opgave i forbindelse med proceduren for anerkendelse af retsafgørelser truffet i andre medlemsstater i EU afviger nemlig betydeligt fra de sædvanlige retlige opgaver og procedurer. Der afholdes således ikke et retsmøde, Gerechtshof (appeldomstol) træffer i henhold til lovgivningen hverken afgørelse om anvendelsen af interessen i rehabilitering, som i henhold til rammeafgørelse 2008/909/RIA spiller en central rolle, om de grunde til afslag, der i lov om gensidig anerkendelse kvalificeres som fakultative, eller om, hvorledes de afslagsgrunde, der i denne lov kvalificeres som obligatoriske, skal fortolkes i lyset af Domstolens dom af 29. april 2021, X (Europæisk arrestordre – ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339). Gerechtshof (appeldomstol) kan desuden ikke træffe afgørelse om de tilfælde, hvor ministeren afslår anmodningen om at overtage fuldbyrdelsen af en straf uden at forelægge dette for Gerechtshof (appeldomstol).
- 11 Det fremgår imidlertid af forarbejderne til den nederlandske lov, at lovgiver udtrykkeligt tilsigtede en retlig bedømmelse af de retlige spørgsmål, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9 i rammeafgørelse 2008/909/RIA, og at der er tale om en hertil udpeget ret, som i henhold til loven træffer en bindende afgørelse.

- 12 Det følger af Domstolens faste praksis, at Domstolen for at bedømme, om det pågældende organ, der forelægger en sag, er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF, og følgelig for at bedømme, om anmodningen om præjudiciel forelæggelse kan antages til realitetsbehandling, tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 13 *Gerechtshof* (appeldomstol) er foreløbig af den opfattelse, at den er oprettet ved lov, har permanent karakter, at dens bedømmelse i forbindelse med afgørelser i henhold til lov om gensidig anerkendelse ganske vist er begrænset til enkelte punkter, men har obligatorisk karakter, at den lovfastsatte procedure ganske vist ikke fastsætter en mulighed for høring af den domfældte, men at der alligevel tages hensyn til dennes argumenter, for så vidt som de fremsættes ved en meningstilkendegivelse eller en senere fornyet bedømmelse, og at den træffer afgørelse på grundlag af retsregler og er uafhængig. Efter *Gerechtshofs* (appeldomstol) foreløbige opfattelse afhænger spørgsmålet om, hvorvidt den skal anses for at være en ret, af, om dens sagsbehandling kan kvalificeres som kontradiktorisk.
- 14 *Gerechtshof* (appeldomstol) forelægger det første spørgsmål til præjudiciel afgørelse på baggrund af ovenstående betragtninger. Besvarelsen af dette spørgsmål kan ganske vist afhænge af besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, som vedrører anvendeligheden af chartrets artikel 47.

Chartrets artikel 47

- 15 I henhold til chartrets artikel 47 skal enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler for en domstol.
- 16 *Gerechtshof* (appeldomstol) ønsker oplyst, om rettigheder eller friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket ved dens bedømmelse på grundlag af artikel 2:11 i lov om gensidig anerkendelse. Den rejser i denne forbindelse det spørgsmål, om den retlige bedømmelse »er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde« (dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105), eller om der foreligger en »situation, der reguleres af EU-retten« (dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373). Det er åbenbart, at artikel 8, stk. 2-4, og artikel 9 i rammeafgørelse 2008/909/RIA finder anvendelse ved denne bedømmelse, eftersom denne rammeafgørelse er blevet gennemført ved artikel 2:11 og 2:13 i lov om gensidig anerkendelse. På den anden side har den domfældte i udstedelsesstaten – såfremt vedkommende befinder sig dér – mulighed for at give sin mening til kende mundtligt og skriftligt, og rammeafgørelse 2008/909/RIA giver ikke udtrykkeligt den domfældte mulighed for effektive retsmidler i fuldbyrdsstaten, hvorfor der også kan argumenteres for, at der foreligger en

retlig situation, som ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Gerechtshof (appeldomstol) forelægger det andet præjudicielle spørgsmål, fordi den er i tvivl i denne henseende.

- 17 Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, opstår det spørgsmål, om muligheden for at give sin mening til kende i udstedelsesstaten som omhandlet i artikel 6 i rammeafgørelse 2008/909/RIA medfører, at kravene i chartrets artikel 47 er opfyldt. I henhold til denne rammeafgørelses artikel 6, stk. 3, er denne tilkendegivelse efterfølgende til rådighed for fuldbyrdelsesstaten i skriftlig form, hvilket tyder på, at EU-lovgiver har lagt til grund, at der sker en skriftlig viderebehandling i fuldbyrdelsesstaten.
- 18 Såfremt denne mulighed ikke opfylder kravene i chartrets artikel 47 eller ikke omfatter tilfælde, hvor den domfældte ikke (længere) befinder sig i udstedelsesstaten og derfor ikke kan give sin mening til kende, ønsker Gerechtshof (appeldomstol) oplyst, om chartrets artikel 47 i denne situation kræver, at den domfældte høres i et offentligt retsmøde i fuldbyrdelsesstaten, og at han tildeles retshjælp, og på hvilket tidspunkt denne forhandling i så fald skal finde sted. Der opstår navnlig det spørgsmål, om det forhold, at den domfældte kan anmode om en fornyet bedømmelse, opfylder kravene i chartrets artikel 47.
- 19 Gerechtshof (appeldomstol) henviser i denne forbindelse til, at prøvelsen i henhold til artikel 2:11 i lov om gensidig anerkendelse er af retsteknisk art og forholdsvis begrænset. Staten og den domfældte har ofte sammenfaldende interesser, som består i rehabilitering i den stat, hvortil denne person har den nærmeste tilknytning. I den foreliggende sag var det nødvendigt at tilpasse den udenlandske foranstaltning, men i de fleste tilfælde er der tale om en frihedsberøvende sanktion i form af en frihedsstraf, som ikke kræver en tilpasning af sanktionen (eller dens art). Såfremt det følger af chartrets artikel 47, at de domfældte skal høres i et offentligt retsmøde i fuldbyrdelsesstaten, vil dette være forbundet med praktiske vanskeligheder. Der opstår således det spørgsmål, hvorledes høringen i fuldbyrdelsesstaten skal finde sted, når den domfældte fortsat befinder sig i udstedelsesstaten. Ifølge retspraksis fra Gerechtshof (appeldomstol) har den domfældte mulighed for at afgive en skriftlig meningstilkendegivelse, som Gerechtshof (appeldomstol) herefter tager hensyn til. Dette kan enten ske før bedømmelsen og anerkendelsesafgørelsen eller efterfølgende i form af en anmodning om fornyet bedømmelse. Det står i denne forbindelse den domfældte frit at gøre brug af en advokat, men der er ikke mulighed for at modtage økonomisk bistand til dette.
- 20 Gerechtshof (appeldomstol) forelægger det tredje og det fjerde spørgsmål til præjudiciel afgørelse på baggrund af ovenstående betragtninger.

Tilpasning af sanktionen

- 21 Artikel 8, stk. 3, i rammeafgørelse 2008/909/RIA – og dernæst artikel 2:11, stk. 5, i lov om gensidig anerkendelse – fastsætter, at hvis sanktionen på grund af sin art

ikke er forenelig med fuldbyrdelsesstatens lovgivning, forvandles den til en straf eller foranstaltning, der så vidt muligt svarer til den sanktion, der er pålagt i udstedelsesstaten. Gerechtshof (appeldomstol) har fortolket dette kriterium således, at sanktionen skal forvandles til en foranstaltning, som den domfældte efter al sandsynlighed ville være blevet pålagt, hvis domfældelsen havde fundet sted i Nederlandene. Derfor har Gerechtshof (appeldomstol) besluttet at forvandle sanktionen til en foranstaltning om anbringelse med tvangsbehandling, hvis afslutning, ligesom det er tilfældet for den svenske foranstaltning, ikke er fastlagt på forhånd, men derimod afhænger af status for behandlingen.

- 22 Den domfældte er af den opfattelse, at den svenske frihedsberøvende foranstaltning er mindre indgribende end den nederlandske foranstaltning. I forbindelse med den svenske foranstaltning finder vurderingen af, om det er nødvendigt at bringe den til ophør, sted efter et halvt år, og foranstaltningens gennemsnitlige varighed er ca. fire år, hvorimod denne vurdering i forbindelse med den nederlandske foranstaltning principielt foretages hvert andet år, ligesom foranstaltningens gennemsnitlige varighed er meget længere og den pågældende person endvidere erklæres for uønsket.
- 23 Gerechtshof (appeldomstol) forelægger det femte spørgsmål til præjudiciel afgørelse på baggrund af disse argumenter.

Vurdering af oplysninger, der er modtaget efter anerkendelsesafgørelsen

- 24 Endelig ønsker Gerechtshof (appeldomstol) oplyst, om oplysninger, der først har været til rådighed efter bedømmelsen, eller ændrede omstændigheder, der først er indtruffet senere, skal tages i betragtning, når disse oplysninger eller ændrede omstændigheder kan have betydning for bedømmelsen i forbindelse med det forbud mod skærpelse af straffen, der er fastsat i artikel 8, stk. 4, i rammeafgørelse 2008/909/RIA. I den foreliggende sag har den domfældte navnlig henvist til den ændrede omstændighed, at han efter anerkendelsesafgørelsen er blevet erklæret for en uønsket udlænding. Gerechtshof (appeldomstol) er af den opfattelse, at dette kan være et relevant element ved bedømmelsen af, om der foreligger en skærpelse af den frihedsberøvende sanktion eller foranstaltning. Der er dog tale om oplysninger og ændrede omstændigheder, som vedrører et tidspunkt efter anerkendelsesafgørelsen. Eftersom Gerechtshof (appeldomstol) er i tvivl om, hvorvidt den kan tage hensyn til disse oplysninger, forelægger den det sjette præjudicielle spørgsmål.