



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 3. maj 2016¹

Sag C-554/14

**Straffesag
mod
Atanas Ognyanov**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse — politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager — rammeafgørelse 2008/909/RIA — artikel 17 — lovgivning, der finder anvendelse på en frihedsberøvende foranstaltning — national bestemmelse i fuldbyrdelsesstaten om straffertingivelse som følge af domfældtes udførelse af arbejde under sin frihedsberøvelse i udstedelsesstaten — lovlighed — princippet om strafferettens territorialitet — princippet om individuel straf — formål om social rehabilitering af den pågældende — forpligtelse til overensstemmende fortolkning«

I – Indledning

1. Med nærværende præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at behandle et aspekt af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i straffesager, der hidtil kun i ringe omfang har været genstand for behandling i retspraksis. Der er herved tale om den lovgivning og de procedurer, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen af en frihedsstraf, når en domfældt i henhold til rammeafgørelse 2008/909/RAI² overføres fra domsstaten³ til sin oprindelses- eller bopælsstat⁴.
2. Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) har navnlig rejst spørgsmål om, hvilke regler der finder anvendelse på straffertingivelse.
3. Atanas Ognyanov, der er bulgarsk statsborger, blev ved en dom afsagt af en dansk retsinstans den 28. november 2012 idømt en frihedsstraf på 15 år for røveri af særlig grov beskaffenhed og manddrab på dansk område. Han var frihedsberøvet i en dansk fængselsinstitution fra den 10. januar 2012 til den 1. oktober 2013, hvor han blev overført til de bulgarske judicielle myndigheder.
4. Atanas Ognyanov arbejdede, mens han var frihedsberøvet i Danmark.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets rammeafgørelse af 27.11.2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT L 327, s. 27, herefter »rammeafgørelsen«).

3 — Herefter »udstedelsesstat«. Ifølge formuleringen af rammeafgørelsens artikel 1, litra c), er der tale om den medlemsstat, i hvilken der er afsagt en dom.

4 — Herefter »fuldbyrdelsesstat«. Ifølge formuleringen af rammeafgørelsens artikel 1, litra d), er der tale om den medlemsstat, til hvilken en dom fremsendes med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse.

5. Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) skal nu træffe afgørelse om nogle spørgsmål i forbindelse med fuldbyrdelsesproceduren for så vidt angår denne straf, særligt fuldbyrdelsen af den resterende del af straffen. Dette er baggrunden for spørgsmålet om strafeftergivelse som følge af det arbejde, som den pågældende udførte under frihedsberøvelsen i Danmark.

6. Dansk ret tillader ikke en sådan strafafkortning, hvorfor den forelæggende ret har rejst spørgsmål om, hvorvidt den i overensstemmelse med retspraksis ved Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) kan anvende sin mildere, nationale lovgivning på det tidsrum, hvor Atanas Ognyanov var frihedsberøvet i Danmark. I henhold til Nakazatelen Kodeks (den bulgarske straffelov)⁵ sidestilles to dages arbejde med tre dages frihedsberøvelse. Den pågældende ville således ikke opnå en afkortning i straffen med 1 år, 8 måneder og 20 dage, men med 2 år, 6 måneder og 24 dage, således at han ville kunne løslades tidligere⁶.

7. Den forelæggende ret støtter sig herved på ordlyden af rammeafgørelsens artikel 17.

8. I henhold til denne bestemmelse finder fuldbyrdelsesstatens lovgivning anvendelse på fuldbyrdelsen af en sanktion. Ifølge EU-lovgiver tilkommer det således alene fuldbyrdelsesstatens myndigheder at træffe afgørelse om straffuldbyrdelsesproceduren og at fastlægge alle foranstaltninger i forbindelse hermed, forudsat, dels, at hele den del af frihedsberøvelsen, som allerede er afsonet i udstedelsesstaten, fratrækkes, dels, at den underretningspligt, som fremgår af bestemmelsens stk. 3, respekteres.

9. Den forelæggende ret spørger følgelig Domstolen om, hvorvidt den i henhold til ordlyden af rammeafgørelsens artikel 17 har adgang til at sætte sin nationale lovgivning i stedet for den strengere danske lovgivning, således at den pågældende kan opnå strafeftergivelse som følge af det arbejde, han udførte inden overførelsen.

10. I nærværende forslag til afgørelse vil jeg foreslå Domstolen at fastslå, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, er til hinder for en national regel som den, tvisten i hovedsagen angår, og dette til trods for, at sidstnævnte er gunstigere for den domfældte.

11. Min gennemgang er navnlig baseret på to principper, nemlig princippet om strafferettens territorialitet og princippet om individuel straf, som al lovgivning om straffuldbyrdelse bygger på. Jeg vil definere rækkevidden af disse principper, og jeg vil begrunde, hvorfor overholdelsen af disse kræver, at fuldbyrdelsen af en frihedsstraf, og specielt indrømmelse af en strafafkortning, er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den domfældte faktisk er frihedsberøvet. Jeg vil ligeledes fremhæve, at det er nødvendigt at respektere udstedelsesstatens nationale suverænitet, samt hvad den gensidige tillid, som medlemsstaterne skal udvise ved gennemførelsen af rammeafgørelsen, indebærer.

12. Selv om jeg anerkender, at bulgarsk lovgivning i en situation som den tvisten i hovedsagen angår i realiteten forekommer mildere for den pågældende, konkluderer jeg ikke desto mindre, at fuldbyrdelsesstaten, henset til de respektive territoriale kompetenceområder ikke lovligt kan anvende visse bestemmelser i sin straffelovgivning på straffuldbyrdelsen i udstedelsesstaten. Da bulgarsk lovgivning ikke er anvendelig, kan reglen i artikel 49, stk. 1 in fine, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁷ om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning følgelig ikke finde anvendelse.

5 — Herefter »NK«.

6 — I forbindelse med den præjudicielle afgørelse i Ognyanov-sagen (C-614/14), som verserer for Domstolen, og som jeg ligeledes behandlede, rejste statsadvokaten ved Sofiyska gradska prokuratura (anklagemyndigheden i Sofia, Bulgarien) spørgsmål om den omregning, som den forelæggende ret havde foretaget, idet den ikke tog hensyn til fridage.

7 — Herefter »chartret«.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Rammeafgørelsen

13. Rammeafgørelsen hviler på princippet om gensidig anerkendelse⁸ af retsafgørelser, i henhold til hvilket retsafgørelser kan fuldbyrdes umiddelbart i hele EU uden nogen form for godkendelsesprocedure⁹.

14. Ifølge niende betragtning til rammeafgørelsen og artikel 3, stk. 1, har den til formål at sikre anerkendelse og fuldbyrdelse af domme¹⁰, hvorved der pålægges en sanktion¹¹ i form af en frihedsstraf i en anden medlemsstat end udstedelsesstaten med henblik på, at domfældtes sociale rehabilitering lettes.

15. Som et nødvendigt modstykke til den frie bevægelighed skal overførelse af domfældte til oprindelses- eller bopælsstaten forbedre hans muligheder for social rehabilitering, idet den giver ham mulighed for at bevare sin familiemæssige, sproglige og kulturelle tilknytning.

16. Såfremt udstedelsesstaten må lægge til grund, at fuldbyrdelsesstatens fuldbyrdelse af sanktionen vil tjene dette formål, fremsender udstedelsesstaten straffedommen i overensstemmelse med de procedurer, der fremgår af rammeafgørelsens artikel 4 og 5.

17. Den vedlægger en behørigt udfyldt attest, der findes som standardformular i bilag I til rammeafgørelsen. Attesten indeholder forskellige rubrikker, der giver udstedelsesstaten mulighed for at give oplysninger om domfældte og den myndighed, der har afsagt dommen, overtrædelsens art samt arten og varigheden af den idømte sanktion.

18. I bilagets rubrik i), der bærer overskriften »Oplysninger vedrørende dommen, der pålægger sanktionen«, tilskyndes de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten i punkt 2, der angår oplysninger vedrørende sanktionens varighed, til at oplyse følgende:

»2.1. Sanktionens samlede varighed (i dage): [...]

2.2. den frihedsberøvelsesperiode, som allerede er afsonet i forbindelse med den sanktion, med hensyn til hvilken dommen er afsagt (i dage):

[...] fra og med den (angiv den dato, hvor beregningen blev foretaget: dd-mm-åååå)

2.3. antal dage, der skal fratrækkes den samlede varighed af sanktionen af andre grunde end de i punkt 2.2 anførte (såsom amnestier, benådninger eller lempelser mv., som allerede er indrømmet i forbindelse med sanktionen):

[...] fra og med den (angiv den dato, hvor beregningen blev foretaget: dd-mm-åååå)

[...]«

8 — Første, anden og femte betragtning til rammeafgørelsen.

9 — Jf. i denne henseende Det Europæiske Råds konklusion vedtaget i Tammerfors den 15. og 16.10.1999.

10 — I henhold til rammeafgørelsens artikel 1, litra a), forstås ved begrebet »dom« »en endelig afgørelse eller kendelse fra en domstol i udstedelsesstaten, der idømmer en fysisk person en sanktion«.

11 — I henhold til rammeafgørelsens artikel 1, litra b), defineres begrebet »sanktion« som »en tidsbegrænset eller tidsubegrænset frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, som er idømt i en straffesag på grund af en strafbar handling«.

19. Rameafgørelsens artikel 8, der bærer overskriften »Anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen«, indeholder følgende bestemmelse i stk. 1:

»Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten anerkender den dom, der er fremsendt [...] og træffer omgående alle nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af sanktionen, medmindre den beslutter at påberåbe sig en af de i artikel 9 nævnte grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse.«

20. Rameafgørelsens artikel 17, som bærer overskriften »Den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen« – og som ønskes fortolket – har følgende ordlyd:

»1. Fuldbyrdesstatens lovgivning finder anvendelse på fuldbyrdelsen af en sanktion. Det tilkommer fuldbyrdesstatens myndigheder at træffe afgørelse om fuldbyrdesprocedurerne og fastlægge alle foranstaltninger i forbindelse hermed, herunder grundene til tidlig løsladelse eller prøveløsladelse, jf. dog stk. 2 og 3.

2. Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten fratrækker hele den del af frihedsberøvelsen, som allerede er afsonet i forbindelse med den sanktion, for hvilken dommen er afsagt, i den samlede varighed af den frihedsberøvelse, der skal afsones.

3. Den kompetente myndighed i fuldbyrdesstaten underretter efter anmodning den kompetente myndighed i udstedelsesstaten om relevante bestemmelser vedrørende mulighederne for tidlig løsladelse eller prøveløsladelse. Udstedelsesstaten kan erklære sig enig i anvendelsen af sådanne bestemmelser eller tilbagekalde attesten.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at der ved alle afgørelser om tidlig løsladelse eller prøveløsladelse kan tages hensyn til de bestemmelser i national lovgivning angivet af udstedelsesstaten, hvorefter personen har ret til tidlig løsladelse eller prøveløsladelse på et bestemt tidspunkt.«

21. I henhold til rameafgørelsens artikel 26, stk. 1, første led, træder den fra den 5. december 2011 i stedet for Den europæiske konvention om overførelse af domfældte, undertegnet i Strasbourg den 21. marts 1983¹², og tillægsprotokollen hertil af 18. december 1997.

22. Ifølge rameafgørelsens artikel 29, stk. 1, skulle medlemsstaterne gennemføre denne senest den 5. december 2011. Kongeriget Danmark har gennemført den, hvilket ikke er tilfældet for Republikken Bulgarien.

B – *Bulgarsk ret*

23. Artikel 41, stk. 3, i NK bestemmer, at der tages hensyn til arbejde, som domfældte har udført, med henblik på afkortning af straffen, idet to dages arbejde sidestilles med tre dages frihedsberøvelse.

24. Artikel 457 i Nakazatelno protsesualen Kodeks (den bulgarske strafferetsplejelov)¹³, der bærer overskriften »Rettens afgørelse af spørgsmål vedrørende fuldbyrdelsen af dommen«, bestemmer:

»1. Når domfældte indrejser i Republikken Bulgarien, eller det konstateres, at han befinder sig på statens område, oversender statsadvokaten den anerkendte dom med henblik på fuldbyrdelse, tillige med bilag til den, til Sofijski gradski sad [(byretten i Sofia [...])] med et forslag til afgørelse af spørgsmål vedrørende dens fuldbyrdelse.

12 — Herefter »konventionen om overførelse«. Konventionen er tilgængelig på Europarådets websted. Den er ratificeret af 64 stater og trådte i kraft den 1.7.1985. Republikken Kroatien og Republikken Finland er de eneste medlemsstater, som ikke har undertegnet den.

13 — Herefter »NPK«.

2. [Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia)] afgiver udtalelse om forslaget ved kendelse i et retsmøde, hvori anklagemyndigheden deltager, og hvortil domfældte tilsiges.
3. Kendelsen angiver nummeret og datoen for den dom, der skal fuldbyrdes, den sag, hvori den er blevet afsagt, den bulgarske lovtekst, hvoraf strafansvaret for den begåede handling fremgår, samt varigheden af den frihedsstraf, som er blevet idømt af den udenlandske ret, og fastslår, hvilken ordning der indledningsvis skal anvendes under strafafsoningen samt hvilken type fængselsinstitutionen.
4. Såfremt den maksimale frihedsberøvelse for den begåede strafbare handling i henhold til bulgarsk ret er kortere end den, der er fastsat ved dommen, nedsætter [Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia)] den idømte straf til dette tidsrum. Såfremt bulgarsk ret ikke giver hjemmel for frihedsberøvelse for den begåede strafbare handling, fastsætter [den] en straf, der i videst mulige omfang svarer til den sanktion, der blev pålagt ved den afsagte dom.
5. Varetægtsfængslingen og den straf, der allerede er afsonet i domsstaten fratrækkes, og der tages hensyn hertil – såfremt sanktionerne er forskellige – ved fastsættelsen af straffens længde.
6. Supplerende straffe, der er fastsat i dommen, skal fuldbyrdes, såfremt disse fremgår af tilsvarende bestemmelser i bulgarsk ret, og de ikke er blevet fuldbyrdet i domsstaten.
7. Rettens afgørelse kan indbringes for Sofiyski Apelativen sad [(appeldomstolen i Sofia, Bulgarien)].«

III – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen

25. Atanas Ognyanov, der er bulgarsk statsborger, blev i Danmark idømt en frihedsstraf på 15 år for at have begået røveri af særlig grov beskaffenhed og manddrab på dansk område. Han sad fængslet i en dansk fængselsinstitution fra den 10. januar 2012 til den 1. oktober 2013, hvor han blev overført til de bulgarske judicielle myndigheder.
26. Atanas Ognyanov arbejdede, mens han var fængslet i Danmark, nærmere bestemt fra den 23. januar 2012 til den 30. september 2013.
27. De danske judicielle myndigheder henviste til bestemmelserne i rammeafgørelsen med henblik på overførelse af den pågældende. De anmodede bl.a. de tilsvarende bulgarske myndigheder om at underrette dem om den straf, der forventedes fuldbyrdet, samt om reglerne om tidlig løsladelse. I denne forbindelse anførte de udtrykkeligt, at dansk ret ikke tillader, at der indrømmes en afkortning af den pågældendes straf som følge af arbejde, som denne har udført under frihedsberøvelsen. Det er efter min opfattelse ikke udelukket, at de danske judicielle myndigheder på anden måde har taget hensyn til det arbejde, som Atanas Ognyanov udførte under frihedsberøvelsen.
28. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de bulgarske judicielle myndigheder anerkendte den dom, som de danske judicielle myndigheder havde afsagt, og accepterede at fuldbyrde den idømte straf. I denne anledning og i overensstemmelse med ordlyden af artikel NPK's artikel 457, indbragte statsadvokaten i Sofia sagen for den forelæggende ret med henblik på, at denne træffer afgørelse om spørgsmålene vedrørende fuldbyrdelsesproceduren, og navnlig at den fastsætter den resterende del af den straf, der skal fuldbyrdes.
29. I denne forbindelse har den forelæggende ret rejst spørgsmål om, hvorvidt den i overensstemmelse med retspraksis ved Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) lovligt kan indrømme den pågældende straffeftergivelse som følge af det arbejde, som denne udførte under fængslingen i Danmark.

30. Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) fastslog således for så vidt angår anvendelsen af NPK's artikel 457, stk. 5, i en dom af 12. november 2013, at »[Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia)] skal tage hensyn til arbejde af almen interesse, som den domfældte bulgarske statsborger, der er blevet overført, har udført i domsstaten, med henblik på afkortning af straffens længde, medmindre der blev taget hensyn til det udførte arbejde ved udstedelsesstatens beregning af den resterende straf, der skal afsones«.

31. Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) henviste til ordlyden af artikel 9, stk. 3, i konventionen om overførelse samt til præciseringerne i den forklarende rapport til konventionen.

32. Retten fandt, at overførelsen af den fængslede bl.a. indebar, at fuldbyrdelsesstaten indrømmes en enekompetence for så vidt angår straffuldbyrdelsen såvel med hensyn til den videre fuldbyrdelse som til omregning af sanktionen.

33. Det er interessant at bemærke den af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) anførte begrundelse:

»Bulgarsk ret giver mulighed for at afkorte en frihedsstraf i henhold til NK's artikel 41, stk. 3, når den overførte bulgarske statsborger har udført arbejde af almen interesse under afsoningen. Der hersker ingen tvivl om, at domfældte skal indrømmes en eftergivelse [af straffen], såfremt han arbejder efter overførelsen til Bulgarien. *Såfremt han har udført et arbejde som omhandlet i bestemmelsen i artikel 178 i [zakon za izpalnenie na nakazaniyata i zadarzhanieto pod strazha (lov om straffuldbyrdelse og varetægtsfængsling)]¹⁴ i domsstaten, skal der imidlertid ligeledes tages hensyn hertil, selv om en sådan hensyntagen ikke fremgår af denne stats lovgivning.* Udførelse af arbejde udgør således ikke et element af frihedsstraffen i egentlig forstand, men er en følge af dens fuldbyrdelse. Det kan heraf udledes, at hensyntagen til udført arbejde med henblik på afkortning i straffens varighed i overensstemmelse med NK's artikel 41, stk. 3, ikke vedrører den individuelle straf (fastsættelse), men at der herved er tale om en akt i forbindelse med dens fuldbyrdelse. *Dette er omfattet af fuldbyrdelsesstatens kompetence, hvis regler om straffuldbyrdelse anvendes fuldt ud*, herunder regler om begrundelserne og formerne for forvandling af straffen.

[...] Beregningen af det udførte arbejde med henblik på nedsættelse af straffens varighed i overensstemmelse med NK's artikel 41, stk. 3, tager hensyn til arbejdets positive virkninger for så vidt angår revalidering og rehabilitering af domfældte. Domfældtes erhvervsmæssige integration er en vigtig forudsætning for hans rehabilitering i samfundet, idet den juridiske rækkevidde og virkningerne heraf er undergivet en samlet vurdering uden hensyn til, om arbejdet er blevet udført i udlandet eller i Republikken Bulgarien. *Ifølge lovgivningen – på grundlag af NK's artikel 41, stk. 3 – betragtes det tidsrum, i hvilket domfældte har udført arbejde af almen interesse, som fuldbyrdelse af frihedsstraf, uafhængigt af hvor arbejdet er blevet udført.* Fratrækning af antallet af arbejdsdage er et lovligt privilegium, som ikke udgør en revision af den frihedsstraf, som er blevet fastsat af domsstaten, eller af »varigheden« af denne straf, men er en begunstigende følge, som det er obligatorisk at anvende, og som er begrundet i selve den omstændighed, at domfældte har udført arbejde af almen interesse, mens han afsonede sin frihedsstraf og under fængslingen. *Der er følgende tale om en forvandlingsstraf* [¹⁵] *i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12 i konventionen om overførelse.*

[...]

14 — DV nr. 25 af 3.4.2009.

15 — I modsætning til det af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) anførte finder jeg, at der herved teoretisk set ikke er tale om en »forvandlingsstraf«, men derimod om en strafafkortning.

I betragtning af det anførte og med henblik på, at der opnås en løsning af spørgsmålet om overførelse af en domfældt bulgarsk statsborger mellem statsadvokaten for Republikken Bulgarien og den kompetente myndighed i den anden stat, skal den aftale, som er blevet indgået mellem de to parter, være ledsaget af præcise oplysninger om, hvorvidt domfældte har udført arbejde (eller om han har deltaget i kurser og uddannelse) under fuldbyrdelsen af en frihedsstraf i en fængselsinstitution [...] i udlandet, i hvilket tidsrum, *samt hvorvidt varigheden af den resterende straf, som skal afsones, og som blev fastsat af udstedelsesstaten, blev beregnet, efter at der var taget hensyn til arbejde tilbagelagt i udlandet*¹⁶.

IV – De præjudicielle spørgsmål

34. På denne baggrund har Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Tillader bestemmelserne i rammeafgørelse 2008/909/RIA, at fuldbyrdelsesstaten i forbindelse med overførelsesproceduren tilpasser varigheden af sanktionen »frihedsberøvelse«, som er idømt af udstedelsesstaten, på grund af arbejde, som er udført under afsoningen af denne sanktion i udstedelsesstaten, således at
- a) tilpasningen af sanktionen er en følge af, at fuldbyrdelsesstatens lovgivning anvendes på fuldbyrdelsen af sanktionen i henhold til [rammeafgørelsens] artikel 17, stk. 1; tillader denne bestemmelse, at fuldbyrdelsesstatens lovgivning vedrørende fuldbyrdelsen af sanktionen allerede under overførelsesproceduren anvendes på forhold, som er opstået i den periode, hvor den dømte var underlagt udstedelsesstatens jurisdiktion (nemlig for så vidt angår arbejde, som er udført under fængslingen i udstedelsesstatens fængsel)?
 - b) tilpasningen af sanktionen sker på grund af fratrækkelse i henhold til [rammeafgørelsens] artikel 17, stk. 2. Tillader denne bestemmelse, at der fratrækkes en periode, som er længere end den fastsatte fængslingsperiode i henhold til udstedelsesstatens lovgivning, hvis fuldbyrdelsesstatens lovgivning anvendes, og der dermed sker en fornyet retlig prøvelse af de forhold, der er opstået i udstedelsesstaten (nemlig det arbejde, der er udført i udstedelsesstatens fængsel)?
- 2) Hvis denne eller andre af rammeafgørelsens bestemmelser finder anvendelse på den omhandlede tilpasning af sanktionen, skal udstedelsesstaten da underrettes herom, hvis den udtrykkeligt har anmodet om det, og skal overførelsesproceduren indstilles, hvis denne stat modsætter sig? Hvis det bekræftes, at der skal finde en underretning sted, hvordan skal denne da ske – generelt og abstrakt om den gældende lovgivning, eller om den konkrete tilpasning, som retten vil foretage for den konkrete dømte person?
- 3) Såfremt Den Europæiske Unions Domstol måtte fastslå, at bestemmelserne i artikel 17, stk. 1 og 2, i [rammeafgørelsen] ikke tillader, at fuldbyrdelsesstaten på grundlag af sin nationale ret tilpasser straffen (på grund af arbejde, der er udført i udstedelsesstaten), er den nationale rets afgørelse om alligevel at anvende sin nationale ret, fordi denne er gunstigere end artikel 17 i [rammeafgørelsen], da forenelig med EU-retten?»

35. Der er afgivet indlæg af den tyske, den spanske, den nederlandske og den østrigske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt af Europa-Kommissionen.

36. Beklageligvis har hverken parterne i hovedsagen eller den bulgarske regering afgivet indlæg. De indgav ikke skriftlige indlæg og deltog heller ikke i retsmødet.

16 — Min fremhævelse.

V – Indledende betragtninger

37. Inden jeg påbegynder min gennemgang af de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, vil jeg fremføre to vigtige bemærkninger for at bekræfte Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende disse samt det formålstjenlige i at fortolke rammeafgørelsens artikel 17.

38. Det bemærkes for det første, at i modsætning til, hvad der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, sker overførelsen af den pågældende ikke med hjemmel i rammeafgørelsens bestemmelser, men bestemmelserne i konventionen om overførelse.

39. Dette fremgår udtrykkeligt af det danske justitsministeriums anmodning om overførelse af Atanas Ognyanov af 26. marts 2013 samt hele den efterfølgende skriftveksling i denne anledning, der indgår i de nationale sagsakter.

40. De danske judicielle myndigheder har klart henvist til bestemmelserne i konventionen om overførelse som følge af Republikken Bulgariens manglende gennemførelse af rammeafgørelsen.

41. Bevirker denne omstændighed ipso facto, at Domstolen er inkompetent?

42. Det er ikke min opfattelse.

43. Jeg mener således, at den forelæggende ret i sine spørgsmål fuldt bevidst henviste til rammeafgørelsens bestemmelser. I henhold til dennes artikel 29, stk. 1, var Republikken Bulgarien således i princippet forpligtet til at gennemføre rammeafgørelsen senest den 5. december 2011. Ifølge ordlyden af rammeafgørelsens artikel 26, stk. 1, første led, skulle den fra og med denne dato træde i stedet for konventionen om overførelse og tillægsprotokollen til denne.

44. Da anmodningen om overførelse af Atanas Ognyanov blev fremsendt den 26. marts 2013, og overførelsen af ham fandt sted den 1. oktober 2013, efter at de bulgarske myndigheder havde meddelt deres samtykke, burde de eneste bestemmelser, der fandt anvendelse på overførelsen af den pågældende mellem de to medlemsstater, i princippet være bestemmelserne i rammeaftalen.

45. Den forelæggende ret har følgelig valgt at forelægge Domstolen et fortolkningsspørgsmål vedrørende bestemmelserne i rammeaftalen.

46. Det bemærkes, at inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF tilkommer det udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen¹⁷.

47. Formodningen for, at de præjudicielle spørgsmål, der forelægges af de nationale retter, er relevante, kan alene fraviges under særlige omstændigheder, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål¹⁸.

48. Ingen af disse omstændigheder er imidlertid til stede i den foreliggende sag.

17 — Dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

18 — Dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

49. Efter min opfattelse er der således ingen hindringer for, at Domstolen træffer afgørelse i den foreliggende sag og fortolker bestemmelserne i rammeafgørelsen.

50. Det bemærkes for det andet, at én af de hindringer, der kunne være opstået i forbindelse med den forelæggende rets forpligtelse til at anlægge en fortolkning i overensstemmelse med national ret – hvorved jeg tænker på den af Varhoven kasationen sad (øverste kassationsdomstol) anlagte retspraksis vedrørende rækkevidden af NK's artikel 41, stk. 3 – nu er bortfaldet.

51. Domstolen fastslog således i sin dom af 19. april 2016, DI¹⁹, at det krav om en overensstemmende fortolkning, der påhviler den forelæggende ret, »omfatter forpligtelsen [...] til [...] at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv«²⁰.

52. Det princip, som Domstolen har udledt, gælder imidlertid tilsvarende for så vidt angår rammeafgørelsen.

53. Jeg erindrer således om, at Domstolen i sin dom af 16. juni 2005, Pupino²¹, fastslog, at rammeafgørelser bindende karakter er formuleret på samme måde som i artikel 288, tredje afsnit, TEUF, ligesom det princip om loyalt samarbejde, der gælder i forbindelse med politisamarbejdet og det retlige samarbejde i straffesager²², og at det indebærer en forpligtelse for de nationale myndigheder og navnlig for de nationale domstole til at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret²³. Jeg erindrer om, at denne forpligtelse er uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet traktaten giver de nationale retter mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem²⁴.

54. Efter min opfattelse er det således fuldt ud muligt at anlægge en fortolkning af NK's artikel 41, stk. 3, der er i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1.

55. Den forelæggende ret er herved endvidere ikke begrænset af den nødvendige respekt af retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft. Jeg ved, at disse principper ifølge fast retspraksis er til hinder for, at en »forpligtelse [til overensstemmende fortolkning] på grundlag af en rammeafgørelse og uafhængigt af en lov vedtaget af en medlemsstat til gennemførelse heraf fører til, at strafansvaret for dem, der overtræder rammeafgørelsens bestemmelser, fastlægges eller skærpes«²⁵.

56. I den foreliggende sag angår den bestemmelse, som er genstand for den præjudicielle anmodning, ikke omfanget af den pågældendes strafansvar, men straffuldbyrdeproceduren, særligt indrømmelse af strafeftergivelse.

57. På denne baggrund er der følgelig, og i mangel af Bulgariens gennemførelse af rammeafgørelsen, intet til hinder for, at den forelæggende ret i videst mulige omfang fortolker de relevante regler i NK under hensyn til ordlyden af og formålet med rammeafgørelsen, for at nå det resultat, som denne tilsigter.

19 — C-441/14, EU:C:2016:278.

20 — Præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

21 — C-105/03, EU:C:2005:386.

22 — Præmis 42.

23 — Præmis 34.

24 — Jf. bl.a. dom af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Dom af 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 45). Det fremgår af denne dom, at »den nationale rets forpligtelse til at henvise til indholdet af en rammeafgørelse, når den fortolker de relevante nationale retsregler, begrænses af generelle retsprincipper, herunder retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft« (præmis 44).

VI – Min vurdering

A – Det første spørgsmål

58. Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen, hvorvidt rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national regel, der i en situation som i tvisten i hovedsagen tillader, at fuldbyrdsstaten indrømmer domfældte en strafeftergivelse som følge af arbejde, som den pågældende udførte under frihedsberøvelsen i udstedelsesstaten.

59. I overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1, finder fuldbyrdsstatens lovgivning, herunder grundene til tidlig løsladelse eller prøveløsladelse, anvendelse på fuldbyrdelsen af en sanktion.

60. I den foreliggende sag har Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) således rejst spørgsmål om, hvorvidt der er anledning til at anvende fuldbyrdsstatens lovgivning, i den foreliggende sag NK's artikel 41, stk. 3, på det tidsrum, i hvilket den pågældende var frihedsberøvet i Danmark.

61. EU-lovgivers formulering af rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1, første punktum, kan faktisk give anledning til tvivl for så vidt angår fordelingen af kompetencen vedrørende fuldbyrdelsen af en straffeforanstaltning, og forarbejderne til denne bestemmelse bringer ingen reel afklaring vedrørende fortolkningen af den nævnte bestemmelse.

62. EU-lovgiver definerer dels ikke, hvad der skal forstås ved »fuldbyrdelsen af en sanktion« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1.

63. Dels præciserer EU-lovgiver ikke, om der menes fuldbyrdelse af straffen fra og med afsigelsen af dommen i udstedelsesstaten eller først fra overførelsen af den pågældende til fuldbyrdsstaten.

1. Definition af begrebet »fuldbyrdelse af straffen«

64. Det er en nødvendig forudsætning, at begrebet »fuldbyrdelse af straffen« defineres.

65. Når jeg skal fastlægge de respektive kompetencer for henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdsstaten vedrørende selve fuldbyrdelsen af en sanktion, er jeg således nødt til forinden at definere et sådant begreb.

66. Hvis man skal garantere den gensidige anerkendelse af domme, hvorved der pålægges en frihedsstraf, og sikre en effektiv fuldbyrdelse af sanktioner i en anden stat end udstedelsesstaten, er det nødvendigt at definere dette begreb på »EU-niveau«, idet kompleksiteten og undertiden sågar usikkerheden med hensyn til lovgivning og praksis vedrørende straffuldbyrdelse kan gøre denne opgave vanskelig. Effektiviteten af straffuldbyrdelse er imidlertid et væsentligt element inden for straffepolitikken generelt og det europæiske retlige samarbejde på straffeområdet i særdeleshed.

67. Jeg vil derfor indlede min vurdering med at definere begrebet »straffuldbyrdelse«.

68. I henhold til rammeafgørelsens artikel 1, litra b), omfatter »straf«, eller for at benytte det udtryk, der anvendes i rammeafgørelsens franske sprogversion, »condamnation« [sanktion]²⁶, en tidsbegrænset eller tidsubegrænset frihedsstraf, som er idømt af en national retsinstans i en straffesag på grund af en strafbar handling²⁷.

69. Foranstaltninger, der udgør en »straf«, er omfattet af chartrets artikel 49 og artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950²⁸.

70. Foranstaltninger vedrørende »straffuldbyrdelse« betegner således iværksættelsen af en »straf« eller en »sanktion«. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udgør disse foranstaltninger ikke en integrerende del af »straffen« og er følgelig ikke omfattet af EMRK's artikel 7²⁹.

71. Straffuldbyrdelse sker efter den endelig afsigelse af sanktionen. Der er følgelig tale om straffeprocedurernes sidste fase, nemlig den, hvor dommen omsættes.

72. Det omfatter samtlige de foranstaltninger, der dels skal sikre den materielle fuldbyrdelse af straffen, såsom fuldbyrdelsesordren, dels skal sikre domfældtes sociale rehabilitering. Inden for disse rammer skal de kompetente judicielle myndigheder fastsætte procedurerne for straffens afvikling og dens tilrettelægning, idet de f.eks. træffer afgørelse om frigang, udgangstilladelser, deltidsafsoning, strafopsplitning og -suspension, tidlig løsladelse eller prøveløsladelse af den fængslede eller elektronisk overvågning af denne. Reglerne om straffuldbyrdelse omfatter ligeledes foranstaltninger, der kan træffes efter domfældtes løsladelse, såsom anbringelse under retsligt tilsyn eller endog den pågældendes deltagelse i revalideringsprogrammer eller foranstaltninger vedrørende erstatning til fordel for ofre.

73. I de sager, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol behandler, står den ofte over for situationer, hvor sondringen mellem straf og straffuldbyrdelsesforanstaltninger ikke altid er klar i praksis. Ved foranstaltninger, der træffes efter den endelige idømmelse af sanktionen, er det således nødvendigt at præcisere, hvilke af disse der i realiteten kan omdefinere eller ændre straffens omfang³⁰.

74. Det bemærkes imidlertid, at definition af begrebet »straffuldbyrdelse« ikke er tilstrækkeligt til at løse det problem, der er blevet rejst under den foreliggende sag.

26 — I den engelske sprogversion af rammeafgørelsen anvendes ét og samme udtryk, nemlig »sentence«, som betegnelse for »straf« og »sanktion«.

27 — Ifølge retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) er »udgangspunktet for enhver vurdering af, om der er tale om en »straf«, at fastslå, om den omhandlede foranstaltning er blevet pålagt efter en domfældelse for en strafbar handling. Andre omstændigheder kan i denne forbindelse være relevante: karakteren af og formålet med den omhandlede foranstaltning, hvorledes den kvalificeres i national ret, procedurerne i forbindelse med fastsættelsen og fuldbyrdelsen af den, samt hvor byrdefuld den er [...] Det er imidlertid ikke i sig selv afgørende, om foranstaltningen er byrdefuld, idet en lang række præventive foranstaltninger, der ikke har strafferetlig karakter, kan påvirke den pågældende væsentligt« (jf. i denne forbindelse Menneskerettighedsdomstolen, 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 82 og den deri nævnte retspraksis).

28 — Herefter »EMRK«.

29 — Menneskerettighedsdomstolen, 29.11.2005, Uttley mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2005:1129DEC003694603, og af 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009.

30 — Menneskerettighedsdomstolen, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 59, 83, 85 og den deri nævnte retspraksis samt § 89. Menneskerettighedsdomstolen fastslog således i denne dom, at anvendelsen af nye procedurer vedrørende strafeftergivelse som følge af arbejde under frihedsberøvelse i anledning af en tidligere sanktion, ikke kan sidestilles med en foranstaltning, der udelukkende vedrører fuldbyrdelsen af den pålagte straf. Da de indebar en forlængelse af fængslingen på næsten ni år, har disse nye procedurer ifølge Menneskerettighedsdomstolen betydet, at omfanget af den idømte »straf« blev omdefineret, og de skal derfor vurderes under hensyn til de garantier, der er fastsat i EMRK's artikel 7, første afsnit in fine. (§ 109 og 110).

2. Betydningen og rækkevidden af rammeafgørelsens artikel 17

75. En streng anvendelse af princippet om, at »fuldbyrdsstatens lovgivning finder anvendelse på fuldbyrdelsen af en sanktion«, giver i sig selv anledning til et problem, for så vidt som straffuldbyrdelsen allerede er blevet påbegyndt i udstedelsesstaten for derefter at fortsætte under fuldbyrdsstatens jurisdiktion. Hvilken »fuldbyrdelse« er der tale om? Hentyder EU-lovgiver til fuldbyrdelse af sanktionen straks fra afsigelsen af dommen i udstedelsesstaten eller fuldbyrdelse af sanktionen fra domfældtes overførelse til de judicielle myndigheder i fuldbyrdsstaten?

76. Svaret er givet, hvis man tager hensyn til de principper, der ligger til grund for rammeafgørelsen, samt den opbygning, som dens artikel 17 indgår i.

a) Princippet om straffelovens territorialitet

77. Rammeafgørelsens artikel 17 har til formål at regulere de lov- og kompetencekonflikter vedrørende straffuldbyrdelse, der uundgåeligt opstår som følge af domfældtes overførelse fra myndighederne i udstedelsesstaten til myndighederne i fuldbyrdsstaten. Den omstændighed, at domfældte overføres, indebærer, at den pågældende har påbegyndt fuldbyrdelsen af sin straf i udstedelsesstaten for i givet fald at fortsætte afsoningen i en fængselsinstitution i fuldbyrdsstaten³¹.

78. Dette forklarer, som det er formuleret i rammeafgørelsens artikel 17, stk. 2, at fuldbyrdsstaten har pligt til ved beregningen af den resterende straf, der skal fuldbyrdes på dens område, at fratrække varigheden af den frihedsberøvelse, »som allerede er afsonet« i udstedelsesstaten.

79. Det ville udgøre en krænkelse af det almindeligt anerkendte princip om straffelovens territorialitet, såfremt det anerkendes, at fuldbyrdsstaten kan anvende sin lovgivning med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor den pågældende påbegyndte straffuldbyrdelsen i udstedelsesstaten.

80. Princippet om straffelovens territorialitet er fælles for samtlige medlemsstater. Straffeloven anvendes territorielt, idet den er udtryk for medlemsstaternes suverænitet. Retternes stedlige kompetence i straffesager har følgelig generelt karakter af offentlige ordensbestemmelser i de nationale lovgivninger. Den nationale lov, der finder anvendelse, vil nødvendigvis følge af den stedlige kompetence.

81. Principielt er spørgsmålet derfor ikke, om det i den pågældendes interesse er bedre – i henhold til princippet om tilbagevirkende kraft »in mitius«³² i chartrets artikel 49, stk. 1 in fine – at anvende bulgarsk straffelovgivning, da der er tale om en straffelov, der er gunstigere for den pågældende end den danske straffelovgivning. Et sådant valg findes ikke i en grænseoverskridende situation, som den hovedsagen angår, da den straffelov, der finder anvendelse, følger af selve territorialitetsprincippet.

82. Det er i øvrigt min opfattelse, at selve princippet om tilbagevirkende kraft »in mitius« ikke kan finde anvendelse her. Princippet traditionelle anvendelsesområde er tidsmæssige lovkonflikter og ikke, som her, stedlige lovkonflikter. Det er således klart, at det nævnte princip ville kunne finde anvendelse, såfremt den lovovertrædelse, som Atanas Ognyanov havde begået, udgik som følge af en ændring af den danske straffelov, efter at han var blevet idømt en sanktion, og mens han afsonede denne. Under disse omstændigheder ville de bulgarske judicielle myndigheder ikke have andet valg end at løslade den pågældende. Hvis det derimod er den bulgarske lov, der afkriminaliserer den handling, som den pågældende havde begået, tvivler jeg stærkt på, at dette ipso facto ville bevirke, at den pågældende

31 — Det kan ikke desto mindre i visse tilfælde forekomme, at domfældte allerede befinder sig på fuldbyrdsstatens område.

32 — I overensstemmelse med det strafferetlige legalitetsprincip kan straffeloven ikke finde anvendelse med tilbagevirkende kraft. Princippet om tilbagevirkende kraft »in mitius« udgør en undtagelse til dette princip, idet det kræver anvendelse af de strafferetlige bestemmelser, der er mest gunstig for den dømte.

løslades. Denne handling straffedes således efter dansk lov som en krænkelse af dansk offentlig orden, hvilket er irrelevant for så vidt angår anvendelsesområdet for den bulgarske lov. Det er endvidere interessant at bemærke, at en sådan situation, henset til artikel 3, stk. 1, litra e), i konventionen om overførelse, ville umuliggøre overførelse.

83. Jeg finder i øvrigt, at rammeafgørelsens bestemmelser støtter min opfattelse. Ordlyden stiller således ikke krav om dobbelt strafbarhed for så vidt angår de lovovertrædelser, der er opregnet i dens artikel 7, stk. 1, og har for så vidt angår de øvrige overtrædelser alene givet fuldbyrdelsesstaten mulighed for at stille krav herom i henhold til afgørelsens artikel 7, stk. 3. Denne regel synes således at bekræfte straffelovens territoriale karakter og fører til, at princippet om tilbagevirkende kraft »in mitius« fortrænges, idet det er uegnet i en situation som den foreliggende.

b) Princippet om individuel straf

84. Hovedformålet med rammeafgørelsen er at begunstige den sociale rehabilitering af personer, der er blevet idømt en frihedsstraf, idet den tillader den pågældende, der er frihedsberøvet efter en straffedom, at afsone straffen eller resten af denne i sit oprindelige sociale miljø.

85. Dette fremgår klart af niende betragtning til rammeafgørelsen samt af dens artikel 3, stk. 1³³.

86. Dette indebærer, at de judicielle myndigheder skal træffe samtlige foranstaltninger vedrørende fuldbyrdelse og tilrettelæggelse af straffen individuelt, under hensyn til samfundets interesser og ofrenes rettigheder, med henblik på, foruden at forebygge gentagelse, at lette domfældtes sociale habilitering eller rehabilitering.

87. I forbindelse med gennemførelsen af rammeafgørelsens artikel 17 kræver princippet om individuel straf, der er en af konsekvenserne af straffen i sig selv, følgelig en klar kompetencefordeling mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten for at sikre, at afgørelser vedrørende straffuldbyrdelse træffes af den judicielle myndighed, der er bedst egnet til at vurdere den pågældendes adfærd.

88. Dette forudsætter, at det er de judicielle myndigheder på det sted, hvor den pågældende faktisk er frihedsberøvet, der afgiver udtalelse om samtlige foranstaltninger vedrørende tilrettelæggelse af straffen, herunder de strafafkortende foranstaltninger, som vil kunne indrømmes domfældte.

89. Der er klart tale om de myndigheder, der er tæt på den pågældende, og følgelig myndighederne på det sted, hvor han faktisk er frihedsberøvet³⁴.

90. Navnlig for så vidt angår en afkortning af straffen som følge af arbejde under afsoningen bemærkes, at denne individuelle foranstaltning kun giver mening, hvis den træffes af den myndighed, der faktisk har ført tilsyn med og vurderet den pågældendes arbejde.

33 — Jf. ligeledes erklæringen fra Rådet for Den Europæiske Union i forbindelse med reintegrationsformålet, hvorefter Rådet »under hensyntagen til, at en vellykket reintegration af den domfældte i den stat, som vedkommende har den nærmeste tilknytning til, er det grundlæggende formål i denne rammeafgørelse [...] og idet der er enighed om, at den gensidige tillid mellem medlemsstaterne ikke gør det nødvendigt at indføre en yderligere grund til afslag på grundlag af uoverensstemmelse mellem anerkendelse af dommen og reintegrationsformålet, understreger [...], at dette formål bør være af afgørende betydning for udstedelsesstaten hver gang, der træffes afgørelse om behovet for at fremsende dommen og attesten til fuldbyrdelsesstaten« (jf. bilag II, del I, i Rådets dokument 6070/1/09 REV 1), jf. ligeledes punkt 4.1 i rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelse 2008/909/RIA, 2008/947/RIA og 2009/829/RIA om gensidig anerkendelse af retsafgørelser om frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, om afgørelser om prøvetid og alternative sanktioner og om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling (COM(2014) 57 final).

34 — Jf. meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, der bærer titlen »Gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager« (KOM(2000) 495 endelig), hvori Kommissionen allerede præciserede, at »afgørelser, som er relevante for fuldbyrdelsen, og som er baseret på den fængsledes opførsel, burde høre ind under den fuldbyrdende medlemsstats kompetence [...] det er myndighederne i den fuldbyrdende medlemsstat, der er i direkte kontakt med den fængslede og derfor mest egnede til at danne sig en mening om dennes opførsel« (punkt 9.1).

91. Det giver således ikke mening, og det savner retshjemmel, såfremt NK's artikel 41, stk. 3, anvendes på den fængslingsperiode, som Atanas Ognyanov tilbagelagde i Danmark, i stedet for dansk lovgivning. Et sådant initiativ ville i sig selv være i strid med princippet om individuel straf, for så vidt som de bulgarske judicielle myndigheder ville indrømme en strafafkortning til en domfældt, som de dels aldrig har mødt, og hvis arbejde eller fremskridt de dels ikke har fulgt. Der er derimod intet til hinder for, at de bulgarske judicielle myndigheder med henblik på en mere overordnet vurdering af de bestræbelser på social rehabilitering, som den pågældende har vist, tager hensyn til det arbejde, som Atanas Ognyanov udførte under sin frihedsberøvelse i Danmark, samt til de vurderinger, som de tilsvarende danske myndigheder foretog i denne henseende. Der er herved tale om et af flere kriterier, der giver de kompetente judicielle myndigheder mulighed for at vurdere, om det er berettiget, at den pågældende prøveløslades.

92. Først når den pågældende er fængslet i en bulgarsk fængselsinstitution, vil de nationale judicielle myndigheder i givet fald kunne bringe NK's artikel 41, stk. 3, i anvendelse. Denne strafafkortning skal ske som led i et regelmæssigt og individuelt tilsyn med den pågældende, og den må ikke have automatisk karakter³⁵, således som jeg formoder det er tilfældet med den af Varhoven kasationsinstans afsagte dom.

93. Henset til samtlige disse omstændigheder finder jeg således, at overholdelse af principperne om straffelovens territorialitet og individuel straf, som ligger til grund for rammeafgørelsen, kræver, at fuldbyrdelse af en frihedsstraf, og navnlig indrømmelse af en strafafkortning, er reguleret af lovgivning i den medlemsstat, hvor den domfældte faktisk er frihedsberøvet.

94. Denne fortolkning bekræftes af den opbygning af rammeafgørelsen, som artikel 17 indgår i.

c) Rammeafgørelsens opbygning

95. Gennemgangen af rammeafgørelsens opbygning søger at godtgøre, at dennes artikel 17 fastsætter de principper, der finder anvendelse på fuldbyrdelse af straffen, efter at overførelsen af domfældte har fundet sted.

96. Det er for det første nødvendigt at tage hensyn til den sammenhæng, i hvilken principperne for rammeafgørelsens artikel 17 blev udarbejdet. Rammeafgørelsen blev således vedtaget med støtte i en række allerede eksisterende instrumenter, særligt på grundlag af konventionen om overførelse³⁶. Dette fremgår i øvrigt af fjerde og femte betragtning til rammeafgørelsen.

97. Ordlyden af rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1, er i det væsentlige identisk med ordlyden af artikel 9, stk. 3, i konventionen om overførelse. Sidstnævnte bestemmelse fastslår således, at »[f]uldbyrdelsen af retsfølgen skal ske efter fuldbyrdelseslandets lovgivning, og kun denne stat er kompetent til at træffe alle påkrævede afgørelser«. Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at denne bestemmelse bærer overskriften »*Virkingen af overførelse for fuldbyrdelseslandet*«³⁷.

98. Henset til den sammenhæng, hvori rammeafgørelsen blev vedtaget, er det således højst sandsynligt, at EU-lovgivers hensigt med overskriften til rammeafgørelsens artikel 17, »Den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen«, var at henvise til den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen af sanktionen »efter overførelse af domfældte«.

35 — Retten har således oplyst, at fratæknin g af antallet af arbejdsdage er »en *obligatorisk* positiv følge, som er begrundet i selve den omstændighed, at domfældte har udført arbejde af almen interesse, mens han afsonede sin frihedsstraf og under frihedsberøvelsen« (min fremhævelse).

36 — Jf. bl.a. punkt 3.2.1.5 i grønbogen om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU (KOM(2004) 334 endelig).

37 — Min fremhævelse.

99. For det andet skal der tages hensyn til den omstændighed, at samtlige rammeafgørelsens principper er ordnet kronologisk.

100. Indledningsvis indeholder rammeafgørelsens artikel 4-14 de regler, som medlemsstaterne skal anvende ved iværksættelse af overførelse af domfældte. Rammeafgørelsens artikel 4, 5 og 6 præciserer nærmere bestemt procedurerne for fremsendelse af dommen og attesten til fuldbyrdelsesstaten. Dernæst angiver dens artikel 7-14 de principper, der finder anvendelse på afgørelsen om anerkendelse af dommen og afgørelsen om fuldbyrdelse af sanktionen. Rammeafgørelsens artikel 13 bestemmer i denne forbindelse, at udstedelsesstaten kan tilbagekalde attesten, »[s]å længe *fuldbyrdelsen af sanktionen i fuldbyrdelsesstaten ikke er påbegyndt*«³⁸.

101. Rammeafgørelsens artikel 15 angiver dernæst de procedurer, der finder anvendelse på overførelsen af domfældte, mens dens artikel 16 indeholder særlige bestemmelser vedrørende den pågældendes transit gennem en anden medlemsstats område.

102. Rækkefølgen af disse bestemmelser er således fuldstændig logisk, og rammeafgørelsens artikel 17 udgør klart en fortsættelse af denne, idet den angiver de principper, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen af sanktionen, »når først domfældte er overført« til de judicielle myndigheder i fuldbyrdelsesstaten.

103. Rammeafgørelsens artikel 17 skal ligeledes ses i lyset af de efterfølgende regler i rammeafgørelsen, særligt dens artikel 22.

104. Artikel 22, der bærer overskriften »Følgerne af overførelse af den domfældte«, er et særligt klart udtryk for den kompetenceoverførsel, der nødvendigvis finder sted i forbindelse med overførelsen af den domfældte.

105. EU-lovgiver har således i rammeafgørelsens artikel 22, stk. 1, bestemt, at udstedelsesstaten ikke må fortsætte fuldbyrdelsen af en sanktion, når »fuldbyrdelsen i fuldbyrdelsesstaten er påbegyndt«. Dette er et meget klart udtryk for, at så længe fuldbyrdelsesstaten ikke har påbegyndt fuldbyrdelsen af sanktionen, er udstedelsesstaten fortsat kompetent med henblik på dens fuldbyrdelse. Rammeafgørelsens artikel 22, stk. 2, præciserer i øvrigt, at »retten til at fuldbyrde sanktionen *overgår på ny til udstedelsesstaten*«, såfremt fuldbyrdelsesstaten ikke har mulighed for at lade sanktionen fuldbyrde som følge af domfældtes undvigelse³⁹.

106. Det er således først, når dommen er blevet anerkendt af fuldbyrdelsesstaten, og overførelsen af domfældte har fundet sted, at lovgivningen i fuldbyrdelsesstaten finder anvendelse på den egentlige fuldbyrdelse af frihedsstraffen. I det omfang dommen endnu ikke er blevet anerkendt, og domfældte fortsat er undergivet de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten, er det lovgivningen i sidstnævnte stat, der finder anvendelse på straffuldbyrdelsen. Det tilkommer følgelig udstedelsesstaten at træffe afgørelse om spørgsmålene vedrørende strafafkortningen i overensstemmelse med dens nationale lovgivning.

107. Det bemærkes for det tredje, at det inden for rammeafgørelsens system ganske vist tilkommer udstedelsesstaten at undersøge, om der er anledning til at arrangere, at domfældte overføres til oprindelses- eller bopælsmedlemsstaten⁴⁰.

38 — Min fremhævelse.

39 — Min fremhævelse.

40 — Jf. rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1.

108. Overførelsen er imidlertid slet og ret en straffuldbyrdsforanstaltning⁴¹, måske en af de sidste, som udstedelsesstatens judicielle myndigheder kan træffe. Der er specielt tale om en individuel strafforanstaltning, der har til formål at lette domfældtes sociale rehabilitering.

109. I henhold til ordlyden af rammeafgørelsens artikel 4, stk. 2, kan fremsendelse af dommen med henblik på anerkendelse først finde sted, efter at de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten, om nødvendigt efter høring af de judicielle myndigheder i fuldbyrdsstaten, må lægge til grund, at fuldbyrdsstatens fuldbyrdelse af sanktionen vil tjene dette formål.

110. EU-lovgiver har i niende betragtning til rammeafgørelsen præciseret, at for at nå til vished herom, bør de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten således »tage hensyn til forskellige elementer som f.eks. personens tilknytning til fuldbyrdsstaten, om vedkommende betragter den som sit familiemæssige, sproglige, kulturelle, sociale eller økonomiske centrum, og om vedkommende har anden tilknytning til fuldbyrdsstaten«.

111. Ligesom det tilkommer udstedelsesstaten at foretage denne vurdering, har denne ligeledes enekompetence til at undersøge, om den pågældende ved udløbet af frihedsberøvelsen i denne stat og under hensyn til de bestræbelser, han har udvist, vil have fordel af at opnå strafafkortning i henhold til den nationale lovgivning.

112. Den omstændighed, at udstedelsesstaten i den attest, der skal vedlægges dommen, skal give oplysning om det yderligere antal dage, som skal fratrækkes i den del af frihedsberøvelsen, som allerede er afsonet, støtter denne fortolkning.

113. Attesten er en standardformular, der findes i bilaget til rammeafgørelsen⁴². Attesten indeholder forskellige rubrikker, der skal udfyldes af de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten. Disse rubrikker giver den navnlig mulighed for at give oplysninger om den myndighed, der har afsagt dommen, om den retsforfulgte samt om arten af de begærede lovovertredelser samt at præcisere sanktionens art og varighed. Rigtigheden af disse oplysninger skal bekræftes af de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten⁴³. Der er således tale om væsentlige oplysninger, som skal give fuldbyrdsstaten mulighed for at foretage en mindstekontrol med dommen⁴⁴, og som i sidste instans skal sikre, at sanktionen fuldbyrdes behørigt. Den judicielle myndighed i fuldbyrdsstaten anerkender dommen, idet den støtter sig på den attest, som den judicielle myndighed i udstedelsesstaten har fremsendt, og som attesterer dens lovlighed og eksigibilitet. Hvis attesten således er ufuldstændig, eller hvis den er urigtig, udgør det i henhold til rammeafgørelsens artikel 9 en begrundelse for af afslå at anerkende og fuldbyrde sanktionen.

114. Med henblik på min vurdering henvises til oplysningerne i punkt 2, i rubrik I), i den standardattest, som findes i rammeafgørelsens bilag I vedrørende oplysninger om sanktionens varighed. Disse oplysninger sikrer den effektive virkning af rammeafgørelsens artikel 17, stk. 2.

115. I rubrikkens punkt 2.2 skal udstedelsesstaten angive hele den frihedsberøvelsesperiode i antal dage, som allerede er afsonet af den omhandlede sanktion. Der er herved tale om den fulde straf.

41 — Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 27.6.2006, Szabó mod Sverige, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, s. 12.

42 — EU-lovgiver har hentet inspiration vedrørende opbygningen i den attest, der er nævnt i artikel 54 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001, L 12, s. 1).

43 — Rammeafgørelsens artikel 5, stk. 2.

44 — Denne skal navnlig sikre sig, at den afgørelse, der skal fuldbyrdes, hidrører fra den kompetente myndighed i henhold til udstedelsesstatens lovgivning, og at den er omfattet af anvendelsesområdet for rammeafgørelsen.

116. Udstedelsesstaten kan derimod i overensstemmelse med rubrikkens punkt 2.3 ligeledes i denne periode fratække et yderligere antal dage »af andre grunde end de i punkt 2.2 anførte«, hvorved EU-lovgiver eksempelvis har henvist til amnestier, benådninger eller lempelser. Punkt 2.3 giver således udstedelsesstaten mulighed for at give yderligere oplysninger, når særlige omstændigheder allerede har bevirket en afkortning af straffen.

117. Disse omstændigheder viser, at det ganske vist tilkommer udstedelsesstaten at træffe beslutning om afkortninger i straffen vedrørende den frihedsberøvelsesperiode, som er blevet tilbagelagt på dens område, for så vidt som udstedelsesstaten i attesten skal oplyse fuldbyrdelsesstaten om, hvorvidt der er anledning til at fratække et større antal dage end det, frihedsberøvelsen konkret androg, og i givet fald det nøjagtige antal dage. De betegnelser, som EU-lovgiver har anvendt til at angive de hensyn, der kan begrunde en strafafkortning, er helt åbenbart meget vage. Opregningen af disse hensyn er endvidere ikke udtømmende, hvilket fremgår af brugen af adverbialet »såsom«. EU-lovgiver har således søgt at dække flest mulige særlige omstændigheder, der kan føre til en afkortning i straffen i de forskellige medlemsstater. Det er følgelig rimeligt at forestille sig, at disse hensyn omfatter en strafteftergivelse, der indrømmes som følge af de fremskridt, som domfældte har gjort.

118. I betragtning af disse omstændigheder er jeg derfor overbevist om, at fuldbyrdelsesstaten ikke kan sætte sine bestemmelser om straffuldbyrdelse, særligt sine nationale bestemmelser om strafteftergivelse, i stedet for udstedelsesstatens, og dermed ændre den afkortning, som blev foretaget af denne stat, hvilket indebærer en alvorlig risiko for ikke alene at krænke princippet om gensidig anerkendelse, men ligeledes Kongeriget Danmarks territoriale suverænitet.

119. I en sag, som den, der er genstand for tvisten i hovedsagen, har Kongeriget Danmark udtrykkeligt anført, at der ikke skal foretages strafafkortning som følge af arbejde under fængslingen. I overensstemmelse med det princip om gensidig tillid, som rammeafgørelsen hviler på, har Republikken Bulgarien følgelig ikke andet valg end at respektere, at gældende lovgivning i udstedelsesstaten finder anvendelse, selv om, som Domstolen formulerede det i dom af 11. februar 2003, Gözütok og Brügger⁴⁵, »anvendelse af medlemsstatens egen retsorden måtte føre til en anden løsning«⁴⁶.

120. Et sådant initiativ ville i givet fald uundgåeligt skade den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og ville indebære risiko for at bringe gennemførelsen af rammeafgørelsens formål i fare.

121. Det bemærkes endvidere, at retten til at idømme straf er en af statens væsentligste beføjelser, samt at straffelovgivningen, herunder reglerne om straffuldbyrdelse, har en central placering inden for den nationale suverænitet. Straffuldbyrdelsesreglerne er således omfattet af staternes kompetence til at fastlægge deres kriminalpolitik, hvilket bekræfter deres territoriale karakter⁴⁷.

122. I den foreliggende sag udgjorde Atanas Ognyanovs handlinger en krænkelse af Kongeriget Danmarks offentlige ordensbestemmelser. Det er følgelig denne medlemsstats judicielle myndigheder, der har kompetencen til at pådømme og sanktionere de begåede lovovertrædelser. Tilsvarende fandt Atanas Ognyanovs frihedsberøvelse indledningsvis sted på dansk område og under de danske myndigheders jurisdiktion.

123. Henset til de respektive territoriale kompetenceområder er det således klart, at NK's artikel 41, stk. 3, »ikke kan finde anvendelse« på straffuldbyrdelse på dansk område uden at krænke Kongeriget Danmarks territoriale suverænitet.

45 — C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87.

46 — Præmis 33.

47 — Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 84.

124. Det bemærkes endelig, at såfremt rammeafgørelsens artikel 17 skal fortolkes således, at den tillader, at fuldbyrdelsesstatens lov finder anvendelse på straffuldbyrdelsen i udstedelsesstaten, ville dette ligeledes indebære en krænkelse af det grundlæggende princip om ligebehandling. Personer, der udstår deres straf i én og samme fængselsinstitution, ville således være omfattet af eller ville kunne omfattes af forskellige retsordener for så vidt angår fuldbyrdelsen af deres straf, navnlig for så vidt angår strafeftergivelsesprocedurerne.

125. Dette ville give anledning til håbløse situationer, der ikke ville kunne garantere, at normerne anvendes retfærdigt og rimeligt og ville utvivlsomt indebære risiko for, at de positive resultater af rammeafgørelsen bringes i fare.

126. I betragtning af samtlige disse omstændigheder er det følgelig min opfattelse, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, henset til de principper, som den hviler på, nemlig dels den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, dels principperne om straffelovens territorialitet og individuel straf, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national regel, der giver de judicielle myndigheder i fuldbyrdelsesstaten mulighed for at indrømme domfældte en strafeftergivelse som følge af arbejde, som han udførte, mens han var frihedsberøvet i udstedelsesstaten.

127. Jeg anerkender, at en sådan fortolkning ikke giver mulighed for, at skelne mellem rammeafgørelsen, som støttes på princippet om gensidig anerkendelse, og traditionelle judicielle samarbejdsmetoder, som er udformet som et samarbejde mellem suveræne stater. Efter min opfattelse er det imidlertid den eneste mulige fortolkning, hvis man til fulde vil tage den manglende harmonisering af regler om straffuldbyrdelse i EU med i betragtning.

B – Det andet spørgsmål

128. Det andet spørgsmål vedrører rækkevidden af den underrettningspligt, som påhviler de judicielle myndigheder i fuldbyrdelsesstaten i henhold til rammeafgørelsens artikel 17. Det bygger på ideen om, at denne bestemmelse giver de bulgarske judicielle myndigheder mulighed for at anvende NK's artikel 41, stk. 3, på det tidsrum, hvor den pågældende var frihedsberøvet i Danmark.

129. Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) ønsker hermed at få oplyst, hvorvidt de bulgarske judicielle myndigheder har pligt til at underrette de tilsvarende danske myndigheder om anvendelsen af en sådan lovgivning, og i givet fald hvilken form for oplysninger, som skal fremsendes i denne forbindelse, når de modtager en sådan anmodning.

130. Henset til mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål er det min opfattelse, at det er uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

C – Det tredje spørgsmål

131. For det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, er til hinder for en national regel, som den regel tvisten i hovedsagen angår, ønsker den forelæggende ret med sit tredje spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for, at retten »trods alt« vælger at anvende NK's artikel 41, stk. 3, på den periode, hvor Atanas Ognyanov var frihedsberøvet i Danmark, med den begrundelse, at der herved er tale om en mildere lov.

132. Det må medgives, at det er korrekt, at den omhandlede strafeftergivelse ikke er ubetydelig.

133. For så vidt som dansk ret er strengere i henseende til straffertilgivelse for arbejde udført under frihedsberøvelsen, ville anvendelsen af NK's artikel 41, stk. 3, på Atanas Ognyanovs frihedsberøvelse i Danmark reelt bevirke, at han fik mulighed for at opnå en afkortning i straffen, ikke med 1 år, 8 måneder og 20 dage, men med 2 år, 6 måneder og 24 dage, hvilket ville give ham mulighed for at blive løsladt væsentligt tidligere.

134. Den forelæggende rets spørgsmål bygger imidlertid på et postulat, som uden videre må forkastes. Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) spørger således nærmere bestemt om, hvorvidt den kan anvende en national regel, til trods for at denne er blevet fastslået at være i strid med EU-retten, med den begrundelse, at den er gunstigere for den pågældende.

135. Den forelæggende ret stillede dette spørgsmål, men anderledes formuleret, under den præjudicielle forelæggelse i Ognyanov-sagen (C-614/14), der verserer for Domstolen.

136. Min besvarelse er følgelig den samme som i mit forslag til afgørelse i Ognyanov-sagen⁴⁸, som jeg imidlertid gerne vil supplere med nogle yderligere betragtninger.

137. For det første fremgår det af artikel 280 TEUF, at »[d]e af [EU-Domstolen] afsagte domme [kan] fuldbyrdes«. Som jeg anførte i punkt 111 i mit forslag til afgørelse, giver Domstolen ikke en vejledende udtalelse, når den har fået forelagt en sag i henhold til artikel 267 TEUF. Det fremgår således af fast retspraksis, at en dom, Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag, er bindende for den nationale ret ved afgørelsen af hovedsagen med hensyn til fortolkningen eller gyldigheden af de omhandlede retsakter vedtaget af Unionens institutioner⁴⁹.

138. For det andet bemærkes, at såfremt Domstolen måtte finde, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, er til hinder for en national regel, som den hovedsagen angår, er den nationale ret, som det ses, forpligtet til at fortolke ordlyden af NK's artikel 41, stk. 3, under hensyn til ordlyden af og formålet med rammeafgørelsen, og skal om fornødent se bort fra den retspraksis, der er blevet udviklet af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol), som følge af sin forpligtelse til at anlægge en overensstemmende fortolkning.

139. For det tredje minder jeg under alle omstændigheder den forelæggende ret om, at eftersom NK's artikel 41, stk. 3, ikke finder anvendelse på den periode, hvor den pågældende var frihedsberøvet i Danmark, kan reglen i chartrets artikel 49, stk. 1 in fine, hvorefter en mildere straffelov har tilbagevirkende kraft (princippet om tilbagevirkende kraft »in mitius«), ikke finde anvendelse.

140. For det fjerde bemærkes endelig, at den straffertilgivelse, som er central for den forelæggende ret, får os til at glemme, at overførelsen af Atanas Ognyanov til Bulgarien i sig selv er tænkt at være til hans fordel, for så vidt som han vil kunne afsone den resterende straf i sit oprindelige sociale miljø, hvilket følgelig vil lette hans sociale rehabilitering.

141. Henset til disse betragtninger, og såfremt Domstolen måtte finde, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, er til hinder for en national regel, som den hovedsagen angår, skal den forelæggende ret følgelig i overensstemmelse med sin forpligtelse til at anvende en overensstemmende fortolkning se bort fra den af Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) anlagte fortolkning af NK's artikel 41, stk. 3, idet den undlader at anvende denne bestemmelse på den periode, hvor den pågældende var frihedsberøvet i Danmark.

48 — C-614/14, EU:C:2016:111.

49 — Dom af 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

142. Efter denne fremstilling vil jeg drage nogle konklusioner vedrørende den kompetencefordeling mellem udstedelsesstatens og fuldbyrdesstatens judicielle myndigheder, som fremgår af rammeafgørelsen.

D – Status over rammeafgørelsens kompetencefordeling mellem udstedelsesstatens og fuldbyrdesstatens judicielle myndigheder

1. Den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen af en frihedsstraf inden domfældtes overførelse

143. Når den pågældende i en situation, som den hovedsagen angår, indledningsvis er fængslet i udstedelsesstaten, er det klart, at det er lovgivningen i denne stat, der finder anvendelse på straffuldbyrdelsen. Samtlige de foranstaltninger, der vedrører straffuldbyrdelsen på denne stats område, hvad enten der er tale om foranstaltninger vedrørende sanktionens fuldbyrdelse, såsom fuldbyrdesordren, eller foranstaltninger vedrørende straffens tilrettelæggelse, såsom udgangstilladelse, er omfattet af lovgivningen i udstedelsesstaten.

144. Som allerede nævnt, er det ligeledes udstedelsesstaten, som skal efterprøve, om der er anledning til at arrangere overførelse af den fængslede til sin oprindelses- eller bopælsstat⁵⁰.

145. Overførelsen er imidlertid slet og ret en straffuldbyrdesforanstaltning, og især en individuel foranstaltning, der skal sikre, at den pågældende kan udstå frihedsberøvelsen så tæt som muligt på de familiemæssige omgivelser og det sociale miljø, som han skal resocialiseres i⁵¹.

146. Ligesom det tilkommer udstedelsesstaten at foretage denne vurdering, skal den ligeledes i overensstemmelse med sin nationale lovgivning og under hensyn til de bestræbelser, som fængslede har udvist, efterprøve, om denne kan drage fordel af andre foranstaltninger vedrørende strafrettelægningsen, herunder strafkortende foranstaltninger.

147. En sådan kompetencefordeling forpligter udstedelsesstaten til at tage stilling til samtlige spørgsmål vedrørende strafftergivelse inden overførelsen af domfældte⁵².

148. Som allerede nævnt er dette i øvrigt netop emnet for punkt 2.3 i rubrik i) i den standardattest, som findes i rammeafgørelsens bilag I.

149. Overførelsen af domfældte må således ikke føre til, at strafftergivelser, som denne i givet fald er berettiget til i henhold til udstedelsesstatens lovgivning, og afgørelser truffet af den kompetente retsinstans, mister deres effektive virkning⁵³. De judicielle myndigheder i udstedelsesstaten skal følgelig udstede en attest, der ikke alene præciserer varigheden af sanktionen og den udståede straf i snæver forstand, men ligeledes angiver det tidsrum, med hvilket den er blevet reduceret som følge af strafftergivelser, som følger af national lovgivning. De bør ligeledes give nærmere oplysninger om vurderingen af den pågældendes bestræbelser på reintegration.

50 — Jf. rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1.

51 — Menneskerettighedsdomstolen, 27.6.2006, Szabó mod Sverige, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, s. 14.

52 — Under hensyn til kompetencefordelingen foretages strafftergivelse ikke i den samlede fængslingsperiode, men successivt for hver af fængslingsperioderne i henholdsvis udstedelsesstaten og fuldbyrdesstaten.

53 — Jf. i denne henseende navnlig Menneskerettighedsdomstolen, 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 107.

150. Fuldbyrdesstaten kan således ikke sætte sine egne regler om straffuldbyrkelse i stedet for udstedelsesstatens, heller ikke selv om dens lovgivning er gunstigere for den pågældende, idet dette ikke alene ville udgøre en tilsidesættelse af ordlyden af rammeafgørelsens artikel 17, men ligeledes en alvorlig krænkelse af udstedelsesstatens suverænitet, og dermed af princippet om gensidig anerkendelse.

2. Anmodning om oplysninger forud for overførelsen

151. Såfremt domfældte overføres til fuldbyrdesstaten, er det fuldstændig logisk, at de judicielle myndigheder i udstedelsesstaten søger oplysning om relevante bestemmelser vedrørende mulighederne for tidlig løsladelse eller prøveløsladelse, som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 17, stk. 3. Det er endnu engang nødvendigt at holde sig for øje, at det er udstedelsesstatens offentlige ordensbestemmelser, som er blevet krænkede ved den begåede forbrydelse eller lovovertrædelse. Denne skal følgelig være overbevist om, at straffuldbyrkelsen i fuldbyrdesstaten vil være en passende løsning på den forstyrrelse af den offentlige orden, der fandt sted på dens område. Udstedelsesstaten vil således vurdere, om kohærensens af straffen samlet betraget, når henses til disse nye bestemmelser, fortsat er den samme som på domsafsigelsestidspunktet. Såfremt den frygter, at overførelsen vil kunne føre til, hvad den betragter som for tidlig løsladelse, eller såfremt den finder, at straffen ikke længere er rimelig, henset til retskrænkelsen, kan den beslutte, at domfældte ikke skal overføres og tilbagekalde attesten.

152. Anmodningen om oplysninger skal udfærdiges, inden den pågældende overføres, idet udstedelsesstaten, når overførelsen først har fundet sted, ikke længere kan gennemtvinge sin egen forestilling vedrørende straffuldbyrkelsesforanstaltninger og ikke kan tilbagekalde sin overførelsesbeslutning.

3. Den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrkelsen af en frihedsstraf efter domfældtes overførelse

153. Overførelsen af den pågældende indebærer af de tidligere anførte grunde, at kompetencen vedrørende straffuldbyrkelsen automatisk og nødvendigvis overgår til fuldbyrdesstaten. Dette er på den ene side tilfældet, fordi straffuldbyrkelsen fremover vil finde sted på denne stats område og under dennes jurisdiktion. På den anden side skyldes det, at det kun er de judicielle myndigheder i fuldbyrdesstaten, der fra og med overførelsen vil være i stand til at fastsætte betingelserne for straffuldbyrkelsen under hensyn til den pågældendes bestræbelser på rehabilitering samt hans faktiske, familiemæssige og sociale omstændigheder.

154. Når overførelsen først har fundet sted, er det indlysende, at man ikke kan kræve, at fuldbyrdesstaten søger at opnå udstedelsesstatens godkendelse, inden der træffes en individuel foranstaltning, f.eks. i form af en afkortning af straffen, tidlig løsladelse eller prøveløsladelse. Som tidligere nævnt henhører spørgsmålene om reglerne for løsladelse, fuldbyrkelsesproceduren samt løsladelsesgrundene under den beføjelse, som tilkommer staterne til at fastlægge deres kriminalpolitik. I en sådan situation ville bestræbelser på at opnå godkendelse fra udstedelsesstaten udgøre en krænkelse af fuldbyrdesstatens suverænitet samt af domstolens uafhængighed.

155. Fuldbyrdesstaten skal således fuldbyrde sanktionen, som om den hidrørte fra dens egne judicielle myndigheder. Udstedelsesstaten har på sin side ikke andet valg end at respektere anvendelsen af gældende ret i fuldbyrdesstaten i overensstemmelse med princippet om gensidig tillid, selv om, for endnu engang at gentage Domstolens formulering i dommen af 11. februar 2003,

Gözütok og Brügger⁵⁴, anvendelse af medlemsstatens egen retsorden måtte føre til en anden løsning⁵⁵.

156. Med vedtagelsen af rammeafgørelsen var medlemsstaterne fuldt bevidst om de forskelle, der findes mellem deres respektive retsordener, for så vidt angår fuldbyrdelse af straffedomme. For så vidt angår eksempelvis reglerne om tidlig løsladelse eller prøveløsladelse løslades domfældte i visse medlemsstater efter at have afsonet to tredjedele af straffen, mens løsladelse i andre medlemsstater kan finde sted efter fuldbyrdelse af kun en tredjedel af straffen. Medlemsstaterne var således fuldstændig klar over, at overførelse af en domfældt ville kunne have betydning for varigheden af den konkrete frihedsberøvelse, der skal afsones, i forhold til den oprindeligt idømte straf, og følgelig for løsladelsestidspunktet⁵⁶. Dette er i øvrigt begrundelsen for, og navnlig for at undgå en løsladelse, som udstedelsesstaten ville kvalificere som »førtidig« i betragtning af den lovovertrædelse eller forbrydelse, som blev begået på dens område, at EU-lovgiver fastsatte det i rammeafgørelsens artikel 17, stk. 3, indeholdte »forbehold«⁵⁷.

157. For det tilfælde, at fuldbyrdelsesstaten vil anvende strengere regler, er det korrekt, at overførelse af domfældte til denne stat må antages de facto at kunne føre til en længere fængselsstraf end den, der skulle have været afsonet i udstedelsesstaten.

158. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke indvendinger herimod, henset til retten til frihed og sikkerhed i EMRK's artikel 5, for så vidt som varigheden af frihedsberøvelsen ikke overstiger den, der blev fastsat under den oprindelige straffesag. Den udelukker imidlertid ikke, at en frihedsstraf, der de facto er klart længere i fuldbyrdelsesstaten, ville kunne medføre ansvar for udstedelsesstaten i henhold til EMRK's artikel 5, idet følgerne kunne forudses på det tidspunkt, hvor overførelsen blev besluttet⁵⁸.

VII – Forslag til afgørelse

159. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som er stillet af Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien), således:

»1) Henset til de principper, der ligger til grund for Rådets rammeafgørelse 2008/909/RAI af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union, nemlig dels princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, dels principperne om straffelovgivningens territorialitet og individuel straf, skal rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 2, fortolkes således, at den er til hinder for en national regel

54 — C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87.

55 — Præmis 33.

56 — Jf. ISLA-undersøgelsen, »Material detention condition, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States«, 2011. Jf. ligeledes punkt 4.1.8 i den i fodnote 36 i nærværende forslag til afgørelse nævnte grønbog fra Kommissionen, hvori det anføres, at »forskellene mellem medlemslandenes lovgivninger om, hvor længe en domfældt mindst skal have været fængslet [har vanskeliggjort] og sågar givet anledning til, at overførelse er blevet nægtet, fordi det kunne føre til en mildere straf eller måske endog øjeblikkelig løsladelse. Tilsvarende vanskeligheder forekom ved anvendelsen af konventionen om overførelse.

57 — Jeg erindrer om, at det følger af denne bestemmelse, at »[d]en kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten underretter efter anmodning den kompetente myndighed i udstedelsesstaten om relevante bestemmelser vedrørende mulighederne for tidlig løsladelse eller prøveløsladelse. Udstedelsesstaten kan erklære sig enig i anvendelsen af sådanne bestemmelser eller tilbagekalde attesten«.

58 — Menneskerettighedsdomstolen, 27.6.2006, Szabó mod Sverige, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, s. 9. I den sag, som lå til grund for denne dom, kunne den pågældende med rimelighed forvente at blive løsladt i Sverige efter at have afsonet to tredjedele af fængselsstraffen på ti år, dvs. efter seks år og otte måneder. Som følge af overførelse til Ungarn kunne den pågældende først opnå prøveløsladelse efter at have afsonet fire femtedele af denne straf, dvs. efter otte år. Retligt betraget skærpedes sanktionen således ikke, uanset at den pågældende faktisk måtte afsones en fængselsstraf i Ungarn, der var et år og fire måneder længere end den, der skulle have været afsonet i Sverige. Menneskerettighedsdomstolen skulle følgelig efterprøve, om den pågældendes overførelse til Ungarn og de facto-forlængelsen af frihedsberøvelsen måtte antages at udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 5. I den foreliggende sag fandt den, at den yderligere frihedsberøvelse, som den pågældende risikerede at skulle afsones i Ungarn, svarede til 20% af det tidsrum, som han måtte forvente at skulle afsones i Sverige. Efter at have bemærket, at forskellen på et år og fire måneder ikke var uvæsentlig, fastslog den imidlertid, at det tidsrum, som den pågældende skulle afsones, lå inden for rammerne af den idømte straf.

såsom den i hovedsagen omhandlede, som tillader de judicielle myndigheder i den medlemsstat, til hvilken en dom fremsendes med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse, at indrømme en domfældt en straffertilgivelse som følge af arbejde, som denne udførte under sin frihedsberøvelse i den medlemsstat, i hvilken der er afsagt en dom.

- 2) Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) skal i henhold til sin forpligtelse til at anvende en overensstemmende fortolkning se bort fra den fortolkning, som Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) har anlagt af artikel 41, stk. 3, i Nakazatelen Kodeks (den bulgarske straffelov), idet den undlader at anvende denne bestemmelse på den periode, i hvilken den pågældende var frihedsberøvet i Danmark.«