



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. SZPUNAR  
fremsat den 16. maj 2018<sup>1</sup>

**Sag C-268/17**

**Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta  
mod  
AY**

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3) – europæisk arrestordre – grunde til at afslå fuldbyrdelse – begrebet endeligt dømt for de samme handlinger – eftersøgt person – vidnestatus i den fuldbyrdende medlemsstat«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien) vil give Domstolen mulighed for at præcisere, at den principielt ikke er kompetent hvad angår fortolkning af bestemmelserne om afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre, når spørgsmålene kommer fra en ret i den medlemsstat, som har udstedt den nævnte europæiske arrestordre, i overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (herefter »rammeafgørelsen«)<sup>2</sup>.

### **Retsgrundlag**

2. Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre« lyder som følger:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

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

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EFT 2002, L 190, s. 1.

3. Artikel 2, der har overskriften »Anvendelsesområde for den europæiske arrestordre«, fastsætter i sit stk. 1 og 2:

»1. En europæisk arrestordre kan udstedes for forhold, der efter den udstedende medlemsstats lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder eller, når der er idømt en straf eller pålagt en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe af en varighed på mindst fire måneder.

2. Følgende lovovertrædelser som defineret i den udstedende medlemsstats lovgivning medfører fuldbyrdelse på grundlag af en europæisk arrestordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de i den udstedende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst tre år:

[...]

– bestikkelse

[...]«

4. »Obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre« er opregnet i artikel 3 i den ovennævnte rammeafgørelse, i medfør af hvilken:

»Den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat (i det følgende benævnt »den fuldbyrdende judicielle myndighed«) afslår at fuldbyrde en europæisk arrestordre i følgende tilfælde:

[...]

2. hvis det af de oplysninger, den fuldbyrdende judicielle myndighed er i besiddelse af, fremgår, at den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat, på betingelse af at sanktionen i tilfælde af domfældelse er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning

[...]«

5. Af artikel 4 i rammeafgørelsen med overskriften »Fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre« følger det:

»Den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre:

[...]

3. hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, eller at bringe retsforfølgningen til ophør, eller når den eftersøgte i en medlemsstat har været genstand for en endelig afgørelse for de samme forhold, som er til hinder for yderligere retsforfølgning

[...]«

## De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

6. AY er en ungarsk statsborger og bestyrelsesformand for et ungarsk selskab, mod hvem der er blevet indledt retsforfølgning ved den forelæggende ret. I anklageskriftet udfærdiget af Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (kontoret for bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet, »USKOK«) den 31. marts 2014 er AY foreholdt at have indvilget i at betale et betydeligt beløb til en højtstående kroatisk embedsmand til gengæld for indgåelsen af en aftale mellem det ungarske selskab og den kroatiske regering.

7. Den 10. juni 2011 indledte USKOK en efterforskning mod den mistænkte AY for aktiv korrupsion, idet USKOK før indledningen af efterforskningen ved personligt fremmøde gav den ungarske anklagemyndighed og den ungarske offentlige anklager en fuldstændig underretning herom. USKOK anmodede i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen om at indlede en efterforskning den kompetente ungarske myndighed om at yde international retlig bistand ved at foretage afhøring af AY som mistænkt og ved at overbringe ham en tilsigelse. Retsanmodninger blev sendt mellem den 10. juni 2011 og september 2013.

8. De ungarske myndigheder fuldbyrdede ikke retsanmodningerne. De kompetente kroatiske myndigheder var derfor ikke i stand til at komme i kontakt med den mistænkte AY, og den kroatiske efterforskning mod den mistænkte AY blev bragt til ophør i december 2012.

9. Ikke desto mindre indledte den ungarske offentlige anklager en efterforskning på grundlag af de oplysninger, som han havde modtaget som bilag til retsanmodningen, idet der fandtes rimelig grund til at formode, at der var begået en straffelovsovertrædelse, som udgjorde et indgreb i det offentlige liv i form af grænseoverskridende aktiv korrupsion som omhandlet i den ungarske straffelov. Denne efterforskning blev afsluttet den 20. januar 2012 ved en afgørelse vedtaget af det ungarske centralkontor for efterforskning i medfør af den ungarske lov om strafferetspleje med den begrundelse, at de udførte handlinger ikke udgjorde en straffelovsovertrædelse. Endvidere blev denne efterforskning ikke indledt mod AY som mistænkt, men udelukkende i forbindelse med den angivelige straffelovsovertrædelse. AY blev i denne forbindelse afhørt som vidne. Den højtstående kroatiske embedsmand er ikke blevet afhørt som vidne som led i denne efterforskningsprocedure.

10. Ifølge den forelæggende ret blev andre sager, der blev ført i Ungarn, afsluttet, da der ikke var fremkommet nye oplysninger i forhold til de oplysninger, der var nævnt i afgørelsen fra den 20. januar 2012.

11. Efter den Kroatiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union, og før der blev indledt en straffesag i Kroatien i henhold til de anvendelige nationale bestemmelser, udstedte USKOK den 1. oktober 2013 en europæisk arrestordre vedrørende AY.

12. Fuldbyrdelsen af denne europæiske arrestordre blev den 7. oktober 2013 afslået ved afgørelse af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) med den begrundelse, at de tilgængelige oplysninger viste, at der allerede var indledt en straffesag i Ungarn vedrørende de samme handlinger, som lå til grund for arrestordren, og som den ungarske judicielle myndighed havde afsluttet.

13. Efter forslag om henvisning af sagen til et dommerkollegium og en afgørelse om at henvise sagen mod AY til den forelæggende ret, blev sagen tildelt kontoret for europæiske arrestordrer under undersøgelsesafdelingen ved denne ret i henhold til den relevante bestemmelse i den kroatiske lov om strafferetspleje. En anden europæisk arrestordre vedrørende den eftersøgte person AY blev udstedt den 15. december 2015. Den blev aldrig fuldbyrdet af den Ungarske Republik.

14. Den 27. januar 2017 blev den anden europæiske arrestordre på ny fremsendt til de kompetente ungarske myndigheder af den forelæggende ret.

15. Den forelæggende ret rettede derefter henvendelse til det kroatiske medlem af Eurojust 60 dage efter den seneste fremsendelse af den anden europæiske arrestordre. Efter at det kroatiske medlem er gået ind i sagen, har den pågældende sendt den kompetente ungarske myndigheds meddelelse til den forelæggende ret, hvoraf det fremgår, at denne myndighed ikke anser sig for forpligtet til at efterkomme den udstedte europæiske arrestordre, og det fremgår, at der i Ungarn ikke findes et retligt grundlag for at anholde den tiltalte AY eller mulighed for at indlede en ny procedure til fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre udstedt i Kroatien den 15. december 2015. Den kompetente retlige myndighed i Ungarn har den 4. april 2017 sendt en tilsvarende meddelelse til den forelæggende ret.

16. Eftersom den forelæggende ret er i tvivl med hensyn til fortolkningen af de grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), har den ved afgørelse af 16. maj 2017, som er indleveret til Domstolen den 18. maj 2017, indgivet anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584/RIA fortolkes således, at den omstændighed, at der ikke er indledt retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, eller at denne retsforfølgning bringes til ophør, udelukkende vedrører den overtrædelse, der er genstand for den europæiske arrestordre, eller skal denne bestemmelse forstås således, at afkaldet på eller indstillingen af retsforfølgningen også skal vedrøre den eftersøgte person, når den pågældende i forbindelse med denne retsforfølgning har status som mistænkt/tiltalt?
- 2) Kan en medlemsstat i henhold til artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584/RIA afslå fuldbyrdelsen af en udstedt europæisk arrestordre, når den judicielle myndighed i den anden medlemsstat har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, eller at bringe retsforfølgningen til ophør i den situation, hvor den eftersøgte person i forbindelse med denne retsforfølgning har haft status som vidne og ikke status som mistænkt/tiltalt?
- 3) Kan en beslutning om at bringe en efterforskning, som led i hvilken den eftersøgte person ikke har status som mistænkt, men er blevet afhørt som vidne, til ophør, for den anden medlemsstat udgøre en grund til ikke at imødekomme en udstedt europæisk arrestordre i henhold til artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584/RIA?
- 4) Hvorledes skal der sondres mellem den obligatoriske grund til at afslå overgivelse, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), i det tilfælde, hvor »det af de oplysninger, den fuldbyrdende judicielle myndighed er i besiddelse af, fremgår, at den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat«, og den fakultative grund til at afslå overgivelse, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), i det tilfælde, hvor »den eftersøgte i en medlemsstat har været genstand for en endelig afgørelse for de samme forhold, som er til hinder for yderligere retsforfølgning«?
- 5) Skal artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584/RIA fortolkes således, at den fuldbyrdende stat har pligt til at træffe en afgørelse vedrørende samtlige de europæiske arrestordrer, som den modtager, også i de tilfælde, hvor der allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre, der er udstedt af den anden judicielle myndighed vedrørende den samme eftersøgte person inden for rammerne af den samme straffesag, og hvor den nye europæiske arrestordre er udstedt som følge af, at omstændighederne har ændret sig i den stat, der har udstedt den europæiske arrestordre (afgørelse om henvisning – indledning af en straffesag, strengere kriterier for anvendelsen af indicier på, at der er begået en overtrædelse, ny judicial myndighed/kompetent ret)?«

17. I lyset af sagens særlige omstændigheder er det besluttet at behandle denne sag forud for andre i henhold til artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

18. Der er indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen af den kroatiske og den tjekkiske regering, Irland, den ungarske, den østrigske og den rumænske regering samt af Europa-Kommissionen. Parterne i hovedsagen, den kroatiske og den ungarske regering samt Kommissionen deltog i retsmødet den 28. februar 2018.

## Bedømmelse

### *Domstolens kompetence*

19. I den foreliggende sag søger den medlemsstats ret, som *har udstedt* den europæiske arrestordre, klarhed over *fuldbyrdelsen* af denne europæiske arrestordre. I denne forbindelse har den forelæggende ret stillet en række spørgsmål om de grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3).

20. Dette synes underligt, idet Domstolens svar kun ville have betydning for de fuldbyrdende myndigheder.

21. Sager vedrørende den europæiske arrestordre opstår typisk på grund af en uoverensstemmelse mellem to medlemsstaters judicielle myndigheder. Myndighederne i en medlemsstat udsteder en europæisk arrestordre, mens de judicielle myndigheder i en anden medlemsstat fuldbyrder denne europæiske arrestordre.

22. Som konsekvens heraf er det typisk sådan, at sager, som vedrører spørgsmål om fuldbyrdelse og nærmere bestemt mulige grunde til at afslå fuldbyrdelse, hidrører fra de fuldbyrdende myndigheder, idet disse myndigheder søger afklaring hvad angår konturerne af sådanne grunde til afslag<sup>3</sup>. Disse myndigheder søger at fastslå, om de kan eller ikke kan fuldbyrde en europæisk arrestordre.

23. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at den på grundlag af Domstolens svar kan befinde sig i en situation, hvor den vil tilbagekalde den europæiske arrestordre. Såfremt Domstolen således finder, at de ungarske myndigheder har grund til at afslå fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, vil den forelæggende ret sørge for, at den europæiske arrestordre tilbagekaldes.

24. Jeg mener ikke, at Domstolen kan tage stilling til de præjudicielle spørgsmål 1-4. Det er nemlig min opfattelse, at Domstolen savner kompetence hertil<sup>4</sup>.

25. Det fremgår af artikel 267, stk. 2, TEUF, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål, når den forelæggende ret skønner, at en afgørelse af et sådant spørgsmål er »nødvendig«, før den afsiger sin dom.

3 – Jf. f.eks. dom af 16.11.2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683), af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), af 24.5.2016, Dworzecki (C-108/16 PPU, EU:C:2016:346), og af 10.8.2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628).

4 – Jeg er udmærket klar over den juridiske sondring mellem kompetence og formalitet, selv om dens betydning i praksis er begrænset, og på dette punkt er jeg fuldt ud enig i den oversigt, som generaladvokat Wahl gav i sit forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 16-25). Om denne sondring, jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Rendón Marín og CS (C-165/14 og C-304/14, EU:C:2016:75, punkt 48), og C. Naômé, *Le renvoi préjudiciel en droit européen* – Guide pratique (2. udg.), Larcier, Brussels, 2010, s. 85 og 86.

26. I en sag som denne kan jeg ganske enkelt ikke få øje på denne nødvendighed af Domstolens svar for den sag, der verserer for den forelæggende ret. Det er sandt, at anmodninger om præjudiciel afgørelse som regel antages til realitetsbehandling, og at Domstolen alene i sjældne og ekstreme tilfælde afviser at besvare dem. Sådanne anmodninger har en formodning for deres relevans<sup>5</sup>. Dette spørgsmål om relevansen af et spørgsmål er objektivt.

27. Under det, som Domstolen betegner som »ganske særlige omstændigheder«<sup>6</sup>, har den således afvist at besvare spørgsmål i hypotetiske sager, når de stillede spørgsmål ikke var relevante for tvistens løsning, hvor spørgsmålene ikke var tilstrækkelig klart formuleret, eller hvor de faktiske omstændigheder var utilstrækkelig klare.

28. Ved første blik synes spørgsmål 1-4 ikke at falde inden for nogen af de kategorier af tilfælde, hvor Domstolen har afvist at besvare spørgsmål. Og dog er det min opfattelse, at Domstolen endnu ikke har stået over for en situation som den i denne sag foreliggende, nemlig hvor myndighederne i en medlemsstat, der udsteder en europæisk arrestordre, søger afklaring vedrørende rettighederne og forpligtelserne hos dem, som skal fuldbyrde den europæiske arrestordre.

29. Spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed, der udsteder en europæisk arrestordre, skal fastholde den eller ej, er og skal være uafhængigt af spørgsmålet om mulige grunde til at afslå fuldbyrdelse. Hvis f.eks. Domstolen fandt, at de ungarske myndigheder *kunne* henholde sig til rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), for at afslå fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, har det juridisk ingen indvirkning på, hvorvidt den europæiske arrestordre fastholdes af den udstedende myndighed eller ej. Den forelæggende ret kunne fastholde den europæiske arrestordre, eller den kunne tilbagekalde den.

30. Den sag, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse, vedrører fortolkningen i en konkret sag af bestemmelser i ungarsk ret i lyset af bestemmelser i rammeafgørelsen. Den endelige afgørelse af, om betingelserne i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), er opfyldt eller ej, tilkommer det de ungarske myndigheder at træffe. Den forelæggende ret kan ikke udfylde denne opgave og effektivt træde i stedet for de ungarske myndigheder.

31. Hvis Domstolen besvarede spørgsmål 1-4 i den foreliggende sag, ville dens afgørelse selvfølgelig ikke »kun [være] vejledende og helt uden bindende virkning«<sup>7</sup>. I realiteten og i forhold til den forelæggende ret i den konkrete sag, ville den være præcist dette: uden tvivl interessant på papir, men i praksis ikke mulig at overføre på den konkrete sag af de kroatisk myndigheder. Afgørelsen ville alene være relevant for de ungarske myndigheder, som ikke selv har indgivet denne anmodning om præjudiciel afgørelse.

32. Man må desuden ikke glemme, at hele det system, som ligger til grund for den europæiske arrestordre, er baseret på gensidig tillid og anerkendelse mellem medlemsstaterne ved udstedelse og ved fuldbyrdelse. Først og fremmest siger det sig selv, at den fuldbyrdende medlemsstat må have tillid til den udstedende medlemsstats handlinger. Den udstedende medlemsstat må dog også have tillid til den fuldbyrdende medlemsstats handlinger, når den sidstnævnte påberåber sig grundene til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Så snart den udstedende medlemsstat begynder at anvende og fortolke den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning og forsøger at fastslå, om den sidstnævnte har anvendt lovgivningen korrekt, kommer den faretruende tæt på at bryde gensidig tillid. I modsætning til f.eks. inden for civilretten, er det i denne forbindelse ikke almindeligt at anvende, fortolke og bedømme et andet lands lovgivning. I den mekanisme, som er fastlagt ved proceduren for præjudicielle

5 – Jf. f.eks. dom af 17.4.2018, Krüsemann m.fl. (C-195/17, C-197/17 – C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 – C-286/17 og C-290/17 – C-292/17, EU:C:2018:258, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

6 – Jf. f.eks. dom af 5.6.1997, Celestini (C-105/94, EU:C:1997:277, præmis 22).

7 – Dette er terminologien, som Domstolen anvendte til at beskrive processen fastsat i artikel 267 TEUF i ddtalelse 1/91 af 14.12.1991 (EU:C:1991:490, præmis 61).

spørgsmål, leverer de nationale retter oplysningerne og beskrivelsen af den omhandlede nationale lovgivning således, at Domstolen kan give brugbar og formålsorienteret fortolkning af EU-ret. Dette kan imidlertid alene garanteres, hvis den forelæggende ret reelt er i stand til at anvende Domstolens fortolkning på sin hovedsag. Eftersom den kroatiske ret ikke kan anvende ungarsk strafferet, bliver Domstolens svar uden formål i denne forbindelse<sup>8</sup>.

33. Eftersom de præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkning af rammeafgørelsen i forbindelse med forhold, som tilhører kompetencen hos den fuldbyrdende medlemsstats myndigheder, mener jeg sammenfattende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

34. Hvad angår spørgsmål 5 forekommer der mig ikke at være et problem med kompetence. I henhold til rammeafgørelsen, som understøttes af samarbejdet mellem myndighederne i adskillige medlemsstater, er svaret på dette spørgsmål først og fremmest af relevans for myndighederne i fuldbyrdende medlemsstater. Ikke desto mindre er en afgørelse af dette spørgsmål, med hvilket den forelæggende ret nærmere bestemt søger at afgøre, om den fuldbyrdende myndighed i medfør af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, har pligt til at træffe afgørelse vedrørende en europæisk arrestordre, som den modtager, også nødvendig for den forelæggende ret for at vide, om den juridisk kan forvente et svar fra den fuldbyrdende judicielle myndighed. Dette vil gøre det muligt for den forelæggende ret at fastslå, om den skal tilbagekalde den anden europæiske arrestordre eller ej. Det skal endvidere holdes for øje, at spørgsmål 5 er det eneste, der ikke forudsætter, at den kroatiske forelæggende ret skal fortolke ungarsk lovgivning.

## *Realiteten*

### *Spørgsmål 5*

35. Med det femte spørgsmål søger den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den fuldbyrdende judicielle myndighed i medfør af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, har pligt til at træffe afgørelse om en europæisk arrestordre, som den modtager, selv hvor der allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre i den medlemsstat vedrørende den samme eftersøgte person inden for rammerne af den samme straffesag, men hvor den anden europæiske arrestordre er udstedt af en anden judiciel myndighed som følge af, at omstændighederne har ændret sig i den udstedende medlemsstat.

36. I henhold til den klare ordlyd af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, skal medlemsstaterne fuldbyrde enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse. I denne sammenhæng foreskriver rammeafgørelsens artikel 15, stk. 1, at den fuldbyrdende judicielle myndighed skal træffe afgørelse om overgivelse af den eftersøgte person inden for fristerne fastsat i rammeafgørelsen. Rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1, foreskriver desuden, at en europæisk arrestordre behandles og fuldbyrdes som en hastesag, og ethvert afslag på fuldbyrdelse skal i overensstemmelse med stk. 6 i denne bestemmelse begrundes. Endvidere foreskriver artikel 22 i rammeafgørelsen, at den fuldbyrdende judicielle myndighed straks underretter den udstedende judicielle myndighed om, hvorvidt den europæiske arrestordre vil blive fuldbyrdet.

37. I tillæg hertil er grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som det vil fremgå mere detaljeret nedenfor, udtømmende opregnet i rammeafgørelsens artikel 3 ff. Forekomsten af en tidligere europæisk arrestordre figurerer ikke blandt grundene til afslag.

<sup>8</sup> – Det er her, der er en afgørende forskel fra situationer, hvor nationale retter anvender udenlandsk ret, som det som følge af internationale privatretsreglers lovvalgsregler er tilfældet med civilret. I en sådan sag vil den forelæggende ret altid afsige en dom, selv om den anvender udenlandsk ret. Det er ikke tilfældet her.

38. Som følge heraf tilsidesætter myndighederne i en fuldbyrdende medlemsstat, som ikke besvarer en europæisk arrestordre, sine forpligtelser i henhold til rammeafgørelsen.

39. Mit foreslåede svar på spørgsmål 5 er derfor, at den fuldbyrdende judicielle myndighed i medfør af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, har pligt til at træffe afgørelse vedrørende en europæisk arrestordre, som den modtager, selv hvor der allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre i denne medlemsstat vedrørende den samme eftersøgte person inden for rammerne af den samme straffesag, men hvor den anden europæiske arrestordre er udstedt af en anden judicial myndighed som følge af, at omstændighederne har ændret sig i den udstedende medlemsstat.

### *Spørgsmål 1-4*

40. For det tilfælde, at Domstolen ikke er enig i min analyse om kompetence vedrørende spørgsmål 1-4, vil jeg nu på et hypotetisk grundlag adressere de resterende præjudicielle spørgsmål.

41. I sit første til fjerde spørgsmål, som bør vurderes samlet, spørger den forelæggende ret sammenfattende, om en afgørelse som den, det ungarske centralkontor for efterforskning traf den 20. januar 2012 om at afslutte efterforskningen i Ungarn, kan udgøre en afslagsgrund i henhold til rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), som er til hinder for fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre udstedt vedrørende AY. Den spekulerer også på forholdet mellem disse to bestemmelser.

### *Forholdet mellem artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), inden for rammerne af rammeafgørelsen*

42. De grundlæggende karakteristika ved rammeafgørelsen hvad angår grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre er allerede velkendte af Domstolen: Rammeafgørelsen er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, hvilket i sig selv, som en hjørnesten i det retlige samarbejde, er baseret på den gensidige tillid<sup>9</sup> mellem medlemsstaterne med henblik på at opnå Den Europæiske Unions erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed<sup>10</sup>. For at nå dette mål fastsætter rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, reglen om, at medlemsstaterne skal fuldbyrde enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse. Medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder, må de fuldbyrdende judicielle myndigheder derfor alene afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre af de grunde, som er udtømmende opregnet i rammeafgørelsen, og fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre må kun gøres betinget af en af kriterierne opregnet deri. I overensstemmelse hermed udgør fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre reglen, mens afslag på fuldbyrdelse er beregnet til at være en undtagelse, som skal fortolkes strengt<sup>11</sup>.

43. Rammeafgørelsens artikel 3 fastsætter obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, mens rammeafgørelsens artikel 4 opregner fakultative grunde til afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre.

44. For at kunne afgøre, om de ungarske myndigheder i den foreliggende sag kunne afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre, vil jeg først adressere de obligatoriske grunde og derefter gå videre til de fakultative grunde.

9 – Det ser ud til, at de engelske sprogversioner af Domstolens sager nogle gange henviser til »mutual confidence« i stedet for »mutual trust«. Jeg forstår det sådan, at disse begreber har nøjagtig den samme betydning og kan anvendes uden forskel.

10 – Jf. f.eks. dom af 10.8.2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, præmis 49).

11 – Jf. dom af 29.6.2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).



*Om rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2)*

45. I henhold til rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), afslår den fuldbyrdende judicielle myndighed at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den er underrettet om, at den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme handlinger af en anden medlemsstat, på betingelse af, at sanktionen i tilfælde af domfældelse er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning.

46. Spørgsmålet er nu, om personen i det foreliggende tilfælde er »endeligt dømt« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og om afgørelsen af 20. januar 2012 truffet af det ungarske centralkontor for efterforskning, som afsluttede en efterforskning, hvor personen, der efterfølgende blev omfattet af en arrestordre, blev afhørt, er en sådan endelig dom.

47. Rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), er et udtryk for princippet *ne bis in idem*, hvorefter en person ikke kan blive dømt eller strafforfulgt to gange for den samme handling<sup>12</sup>. Dette princip, som i common law-systemerne kaldes »the double jeopardy rule« (reglen om forbud mod dobbelt strafforfølgning)<sup>13</sup>, er med hensyn til EU's retsorden nu defineret i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i den forstand, at ingen i en straffesag på ny skal kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen<sup>14</sup>.

48. Mens AY og den ungarske regering mener, at afgørelsen udgør en »endelig afgørelse« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), mener alle de øvrige parter i sagen, at det ikke er tilfældet.

49. Bestemmelsens ordlyd giver ikke utvetydig vejledning. Mens mindst en sprogversion af rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), udtrykkeligt præciserer, at den eftersøgte person skal være endeligt dømt i en afgørelse med *res judicata*,<sup>15</sup> fremgår det ikke klart i langt de fleste af de øvrige sprogversioner.

50. Domstolens hidtidige retspraksis synes ikke at give et klart svar på det foreliggende spørgsmål.

51. I Mantello-dommen<sup>16</sup> valgte Domstolen en ret bred fortolkning af rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2). I det væsentlige overførte Domstolen sin retspraksis fra artikel 54 i Schengen-gennemførelseskonventionen og fandt, at en eftersøgt person anses for at være endeligt dømt for de samme handlinger som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), når der sker tiltalefrafald, eller når medlemsstatens judicielle myndigheder har truffet en afgørelse, hvorved den tiltalte er blevet endeligt frikendt for de påståede handlinger.

52. Domstolen fastslog samtidig, at den »endelige« karakter af en dom som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), henhører under retten i den medlemsstat, hvor dommen er blevet afsagt<sup>17</sup>.

12 – Jf. L. Klimek, *European Arrest Warrant*, Springer, Heidelberg m.fl., 2015, s. 152.

13 – F.eks. henvises der til det på denne måde inden for rammerne af rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), af S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law, Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law*, 4<sup>th</sup> ed., OUP, Oxford, 2016, på s. 89.

14 – Dette princip er desuden afspejlet i Europa i en række andre retsakter: tillægsprotokol nr. 7 til EMRK, konventionen om gennemførelse af Schengenafreden af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser og Europarådets europæiske udleveringskonvention af 13.12.1957.

15 – Jf. f.eks. den tyske sprogversion (»rechtskräftig verurteilt«).

16 – Dom af 16.11.2010 (C-261/09, EU:C:2010:683).

17 – Jf. dom af 16.11.2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 46).

53. AY havde alene status som vidne i den ungarske efterforskning. Han var ikke tiltalt. Det er min opfattelse, at man for at være »endeligt dømt« skal have været tiltalt på et vist tidspunkt i sagen. Med andre ord, som også Kommissionen med rette fremhæver, skal der have været rejst tiltale *mod* den samme person, før situationen falder ind under rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2).

54. Det kan desuden udledes af Turanský-dommen, at princippet *ne bis in idem* ikke finder anvendelse på en afgørelse, hvorved en myndighed i en medlemsstat efter en materiel prøvelse af en sag, som verserer for den, på et stadium, før der rejses tiltale mod en person, der er mistænkt for at have begået et strafbart forhold, beslutter at indstille den indledte straffesag, såfremt denne afgørelse efter denne stats nationale lovgivning ikke indebærer, at *adgangen til strafforfølgning definitivt ophører*, og dermed ikke udgør en hindring for ny strafforfølgning på grund af de samme handlinger i denne stat<sup>18</sup>.

55. Endelig har Domstolen i Kossowski-dommen fastslået, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, hvorved strafforfølningen bliver opgivet, og hvorved efterforskningen vedrørende en person bliver endeligt indstillet, ikke kan anses for at være en endelig afgørelse, når det er klart, at proceduren blev indstillet, uden at der er foretaget en grundig efterforskning<sup>19</sup>.

56. I forhold til den konkrete sag vil det på grundlag af oplysninger fra den forelæggende ret være svært at fastslå, om der er foretaget en grundig efterforskning. I henhold til princippet om gensidig tillid er der efter min opfattelse en formodning om, at der er foretaget en grundig efterforskning. Selv om den (kroatiske) forelæggende ret i denne sammenhæng ganske vist befinder sig i en vanskelig situation i forhold til at udstille de ungarske myndigheders praksis, ser jeg ikke, at en sådan formodning er blevet tilbagevist. Disse overvejelser er ikke desto mindre hypotetiske, da – som anført ovenfor – der ikke er anlagt nogen sag *mod* AY, hvilket betyder, at rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), ikke finder anvendelse.

57. Jeg mener derfor, at en person, som er blevet afhørt som vidne i en straffesag, ikke er blevet »endeligt dømt« af en medlemsstat som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2).

#### *Om rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3)*

58. Det første og det andet spørgsmål henviser til rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3). Den første del af denne bestemmelse tillader at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning eller at bringe retsforfølgningen til ophør med hensyn til den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre.

59. Det fremgår, at den kompetente ungarske myndighed påberåber sig den nationale bestemmelse, der gennemfører rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), med henblik på at afslå fuldbyrdelse af denne europæiske arrestordre.

60. Det skal indledningsvis fremhæves, at rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), som ikke hidtidig er blevet fortolket af Domstolen, udgør en fakultativ grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. I medfør af denne bestemmelse kan den fuldbyrdende judicielle myndighed afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, eller at bringe retsforfølgningen

18 – Dom af 22.12.2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 45). Jf. også dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 31), og af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 34). Dette spørgsmål vil selvfølgelig skulle afgøres af den forelæggende ret.

19 – Jf. dom af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 54).

med hensyn til denne overtrædelse til ophør, eller når den eftersøgte i en medlemsstat har været genstand for en endelig afgørelse for de samme forhold, som er til hinder for yderligere retsforfølgning. I denne forbindelse har den fuldbyrdende judicielle myndighed et vist spillerum med hensyn til, om det er passende eller ej at afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre<sup>20</sup>.

61. Det er ofte blevet anført, at den første del af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), som det handler om her, i lighed med artikel 3, nr. 2), også er et udtryk for princippet *ne bis in idem*.<sup>21</sup> Mens jeg ikke er uenig i en sådan udtalelse, mener jeg dog, at det er vigtigt at understrege, hvilket også Kommissionen retteligt har pointeret i sit indlæg, at rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), har en større rækkevidde end princippet *ne bis in idem*. På grund af den valgfrie karakter af denne bestemmelse kan princippet *ne bis in idem* endvidere ikke anvendes til at begrænse denne bestemmelse eller indsnævre den.

62. Denne større rækkevidde er afspejlet i den tilsvarende bredere formulering. Rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), henviser således alene til »den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre«, i stedet for til den »eftersøgte person«.

63. Ifølge den kroatiske, den tjekkiske, den østrigske og den rumænske regering samt Irland kan rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), ikke gøres gældende, når beslutningen om ikke at indlede retsforfølgning blev taget i forbindelse med en efterforskning, hvor den eftersøgte person alene var vidne. Dette ville være i strid med princippet *ne bis in idem*, som har til formål at beskytte den enkelte mod de negative konsekvenser af dobbelt strafforfølgning.

64. Efter AY og den ungarske regerings opfattelse er det forhold, at AY alene var vidne i den ungarske retsforfølgning, irrelevant i forhold til rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3). Kommissionens observationer går i den samme retning.

65. Navnlige har den ungarske regering anført, at spørgsmålet om, i hvilken proceduremæssig kapacitet den person, som er nævnt i den europæiske arrestordre, var involveret i den ophørte retsforfølgning, i sig selv er irrelevant. I stedet vil det være nødvendigt at undersøge realiteten med hensyn til den nationale beslutning om ikke at indlede retsforfølgning eller at bringe den til ophør. For at afslå fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre er det tilstrækkeligt, at beslutningen vedrører overtrædelsen, f.eks. at den vedrører den samme lovovertrædelse, der ligger til grund for arrestordren. Dette er tilfældet her.

66. Det fremgår ikke udtrykkeligt af ordlyden af den pågældende bestemmelse, at den omhandlede retsforfølgningen skal være rettet mod den eftersøgte person. Dog vil en fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter fuldbyrdelse endda kunne blive afslået, når de pågældende faktiske omstændigheder er de samme, men hvor de pågældende personer er forskellige, forekomme mig at være for vid. Anvendelse af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), forudsætter, at beslutningen om ikke at indlede eller at bringe retsforfølgningen til ophør, skal vedrøre den eftersøgte person, uden at det dog er nødvendigt, at personen formelt er udpeget som sagsøgt eller mistænkt. Det afgørende er, at der er foretaget en undersøgelse af muligheden for, at den eftersøgte person har medvirket i lovovertrædelsen.

20 – Jf. dom af 29.6.2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 21), med hensyn til rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6).

21 – Jf. f.eks. L. Klimek, *European Arrest Warrant*, Springer, Heidelberg m.fl., 2015, s. 159, og S. Cimamonti, »European Arrest Warrant in practice and *ne bis in idem*«, i N. Keijzer, E. Van Sliedregt, *The European Arrest Warrant in practice*, T.M.C. Asser, Haag, 2009, s. 114.

67. En sådan fortolkning imødekommer desuden fuldt ud de nationale retssystemer, hvor strafferetsplejen indeholder efterforskning in rem<sup>22</sup>, der foretages før efterforskning og efterfølgende efterforskning in personam<sup>23</sup>. For en medlemsstats strafferetlige myndigheder er der ingen grund til at iværksætte den anden fase, hvis den første fase fører til den konklusion, at der ikke er begået en lovovertrædelse. I forhold til rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), bør det ikke være relevant, hvorvidt retsforfølgningen blev bragt til ophør i fasen in rem eller in personam.

68. Jeg mener derfor, at rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), skal fortolkes således, at fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre kan afslås, hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat, som også er kompetente i forhold til forfølgelse af lovovertrædelsen, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, ikke har indledt retsforfølgninger eller har bragt dem til ophør, selv hvor den eftersøgte person ikke har været sagsøgt eller mistænkt i disse retsforfølgninger under forudsætning af, at de har undersøgt muligheden for, at denne person har medvirket i den pågældende lovovertrædelse.

69. Jeg foreslår derfor at besvare spørgsmål 1-4 således: En person, som blev afhørt som vidne inden for rammerne af en retsforfølgning, kan ikke være »endeligt dømt« af en medlemsstat som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2). Rammeafgørelsens artikel 4, nr. 3), skal fortolkes således, at fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre kan afslås, hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat, som også er kompetente i forhold til den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, ikke har indledt retsforfølgning eller har bragt den til ophør, selv hvor den eftersøgte person ikke har været sagsøgt eller mistænkt inden for rammerne af denne retsforfølgning, under forudsætning af, at disse myndigheder har undersøgt muligheden for, at denne person har begået den pågældende lovovertrædelse.

### **Forslag til afgørelse**

70. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien) som følger:

»Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål 1-4, som Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien) har forelagt ved afgørelse af 18. maj 2017.

I medfør af artikel 1, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (herefter »rammeafgørelsen«) har den fuldbyrdende judicielle myndighed pligt til at træffe afgørelse om en europæisk arrestordre, som den modtager, selv hvor der allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre i denne medlemsstat vedrørende den samme eftersøgte person inden for rammerne af den samme straffesag, men hvor den anden europæiske arrestordre er udstedt af en anden judiciel myndighed som følge af, at omstændighederne har ændret sig i den udstedende medlemsstat.«

22 – Hvor det først fastslås, om en lovovertrædelse er begået.

23 – Hvor bevismateriale indsamles med hensyn til en specifik person.