



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 2, artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3) – grunde til at afslå fuldbyrdelse – afslutning af en strafferetlig efterforskning – ne bis in idem-princippet – eftersøgt person, der har været vidne i en tidligere sag vedrørende de samme handlinger – udstedelse af flere europæiske arrestordrer mod den samme person«

I sag C-268/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien) ved afgørelse af 16. maj 2017, indgået til Domstolen den 18. maj 2017, i en sag om udstedelse af en europæisk arrestordre mod

AY,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- AY ved advokater L. Valković og G. Mikuličić og M. Lester, QC, barristers S. Abram og P. FitzGerald og solicitor O’Kane,
- Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta ved T. Laptoš, V. Marušić og D. Hržina, som befuldmægtigede
- den kroatiske regering ved T. Galli, som befuldmægtiget,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og O. Serdula, som befuldmægtigede,
- Irland ved S. Kingston, L. Williams og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af G. Mullan, BL,

* Processprog: kroatisk

- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,
 - den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,
 - den rumænske regering ved E. Gane, C.-M. Florescu og R.-M. Mangu, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved R. Troosters, M. Mataija og S. Grünheid, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 2, artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag vedrørende udstedelsen af en europæisk arrestordre mod AY, der er ungarsk statsborger, ved Županijski Sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien).

Retsforskrifter

- 3 Artikel 1 i rammeafgørelse 2002/584 har følgende ordlyd:
 - »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.«
- 4 Denne rammeafgørelses artikel 2, der har overskriften »Anvendelsesområde for den europæiske arrestordre«, bestemmer i 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

[...]«

- 5 Den nævnte rammeafgørelses artikel 3, der har overskriften »Obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre«, bestemmer:

»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

[...]«

- 6 Nævnte rammeafgørelses artikel 4 med overskriften »Fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre« bestemmer:

»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

[...]«

Retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

- 7 AY, der er ungarsk statsborger og bestyrelsesformand for et ungarsk selskab, blev den 31. marts 2014 tiltalt for aktiv korruption i Kroatien. Ifølge anklageskriftet udfærdiget af Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, Kroatien) blev han anklaget for ulovligt at have betalt et betydeligt beløb til en højtstående kroatisk politiker for til gengæld at indgå en kontrakt.
- 8 Efterforskningen mod AY blev indledt i Kroatien den 10. juni 2011. kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet anmodede i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen om at indlede denne 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.

- 9 De kroatiske myndigheder fornyede flere gange denne anmodning ved hjælp af en retsanmodning. Ungarn imødekom dog ikke anmodningen med den begrundelse, at fuldbyrdelsen heraf ville skade Ungarns nationale interesser. Som følge heraf blev den kroatiske efterforskning bragt til ophør i december 2012.
- 10 Den ungarske offentlige anklager indledte imidlertid den 14. juli 2011 en efterforskning på grundlag af de oplysninger, han havde modtaget fra de kroatiske myndigheder, baseret på en begrundet mistanke om, at der var begået en strafbar handling bestående i grænseoverskridende aktiv korruption som omhandlet i den ungarske straffelov. Den forelæggende ret har anført, at denne efterforskning blev afsluttet ved afgørelse truffet af det ungarske centralkontor for efterforskning den 20. januar 2012 med den begrundelse, at de udførte handlinger ikke udgjorde en straffelovsovertrædelse i henhold til ungarsk ret.
- 11 Den nævnte efterforskning blev ikke indledt mod AY som mistænkt, men udelukkende i forbindelse med straffelovsovertrædelsen mod en ukendt gerningsmand. I den forbindelse blev AY kun afhørt som vidne. Derudover blev den højtstående kroatiske politiker, som beløbet blev betalt til, ikke afhørt.
- 12 Den 1. oktober 2013, efter Republikken Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union og forud for indledningen af en straffesag i Kroatien, udstedte kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet en europæisk arrestordre mod AY.
- 13 Fuldbyrdelsen af denne europæiske arrestordre blev afslået ved afgørelse truffet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) den 7. oktober 2013 med den begrundelse, at det fremgik af de foreliggende oplysninger, at der allerede var blevet indledt en straffesag i Ungarn vedrørende de samme handlinger, som lå til grund for arrestordren, og at den nævnte procedure var afsluttet.
- 14 Efter afslaget på at fuldbyrde den europæiske arrestordre befandt AY sig i Tyskland og Østrig, men disse to medlemsstater tilkendegav, at de havde besluttet ikke at efterkomme den gennem Interpol udstedte internationale efterlysning, eftersom dens fuldbyrdelse kunne udgøre en tilsidesættelse af ne bis in idem-princippet. Derefter besluttede Interpols sekretariat at slette den internationale efterlysning af AY og at nægte Republikken Kroatien at anvende Interpols kanaler i forbindelse med AY, da der forelå en risiko for tilsidesættelse af ne bis in idem-princippet og på grund af de af Ungarn fremsatte hensyn til den nationale sikkerhed.
- 15 Efter tiltalerejsningen mod AY i Kroatien blev der udstedt en ny europæisk arrestordre den 15. december 2015, denne gang af den afdeling ved den forelæggende ret, der har ansvaret for europæiske arrestordrer, hvilken nye europæiske arrestordre dog aldrig blev fuldbyrdet af Ungarn.
- 16 Den 27. januar 2017 fremsendte den forelæggende ret på ny den europæisk arrestordre til den kompetente myndighed i Ungarn. Denne ret præciserede i denne forbindelse, at der var blevet indledt en straffesag mod AY ved denne ret, og at den europæiske arrestordre oprindeligt blev udstedt af anklagemyndigheden i løbet af fasen forud for indledningen af denne procedure, hvorfor omstændighederne havde ændret sig i den udstedende medlemsstat.
- 17 I betragtning af, at der, efter den anden europæiske arrestordre blev sendt, forløb 60 dage uden svar, rettede den forelæggende ret henvendelse til det kroatiske medlem af Eurojust. Denne ret har oplyst, at dette medlem efter at være gået ind i sagen fremsendte den kompetente ungarske myndigheds meddelelse til den forelæggende ret, hvorefter det fremgår, at denne myndighed ikke anser sig for forpligtet til at efterkomme den udstedte europæiske arrestordre, som den allerede har taget stilling til under straffesagens undersøgelsesfase i Kroatien. Som følge heraf er den heller ikke bundet af de tidsfrister, der er fastsat i rammeafgørelse 2002/584. Det blev endvidere anført, at der i Ungarn ikke eksisterer nogen retsmidler, der kan danne grundlag for en anholdelse af AY eller indledning af en ny

procedure om fuldbyrdelse af den anden europæiske arrestordre udstedt i Kroatien den 15. december 2015. Den kompetente ungarske myndighed sendte den 4. april 2017 en tilsvarende meddelelse til den forelæggende ret.

- 18 I denne sammenhæng har den forelæggende ret for det første anført, at den er i tvivl om fortolkningen af de grunde til ikke at fuldbyrde en europæisk arrestordre, som er fastsat i artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584. Denne ret er nemlig af den opfattelse, at det er den eftersøgte person, der er genstand for den europæiske arrestordre, således at en afgørelse, som påberåbes som følge af den manglende fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre, skal vedrøre den eftersøgte person som mistænkt eller tiltalt. Når den eftersøgte person er blevet afhørt som vidne i løbet af den procedure, som denne afgørelse udsprang af, kan denne ikke udgøre grundlaget for afslaget på at fuldbyrde den europæiske arrestordre. Som følge heraf kunne afgørelsen om at afslutte en efterforskning i Ungarn, der ikke var rettet mod AY, ikke begrunde et afslag på overgivelse.
- 19 Den nævnte ret anser det for det andet for nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål med henblik på at afklare den fuldbyrdende medlemsstats forpligtelser, når den europæiske arrestordre er blevet udstedt flere gange af forskellige kompetente myndigheder under faser, der ligger før eller efter indledningen af en straffesag.
- 20 Som følge heraf har Županijski sud u Zagrebu (distriktsdomstolen i Zagreb, Kroatien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen 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 arrestordre, 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 judiciel myndighed/kompetent ret)?»

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 21 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Til støtte for sin anmodning har denne ret navnlig præciseret, at den eftersøgte person kan blive anholdt, og at der er blevet anordnet varetægtsfængsling af den pågældende.
- 22 Femte Afdeling har den 1. juni 2017, efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten, besluttet ikke at efterkomme denne anmodning. Domstolens præsident har imidlertid, henset til omstændighederne i hovedsagen, ved afgørelse af 9. juni 2017 besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre i medfør af artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 23 AY har bestridt, at denne anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, fordi besvarelsen af de stillede spørgsmål ikke er relevante for den udeblivelsessag, der er blevet indledt mod ham i Kroatien. Spørgsmålene drejer sig om, hvorvidt andre medlemsstater var og er forpligtede til at fuldbyrde den første og den anden europæiske arrestordre, der er udstedt mod ham. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at der bliver truffet afgørelse om disse spørgsmål, for at den forelæggende ret kan afsige sin dom vedrørende anklagepunkterne.
- 24 I denne henseende bemærkes, at det af Domstolens faste praksis følger, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i medfør af artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der 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 Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 12.10.2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, 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 spørgsmål (dom af 12.10.2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke klart af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at situationen i den foreliggende sag svarer til et af disse tilfælde. Der verserer således to særskilte sager vedrørende AY for den forelæggende ret, nemlig en strafferetlig udeblivelsessag for denne rets påkendende afdeling og en sag vedrørende udstedelse af en europæiske arrestordre, der verserer for den afdeling, som er kompetent på området. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse omhandler den sidstnævnte sag.

- 27 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at den har forelagt Domstolen de præjudicielle spørgsmål med henblik på – på grundlag af svarene på de stillede spørgsmål – at træffe afgørelse om tilbagekaldelse af den europæiske arrestordre, der er udstedt mod AY. Det kan således ikke gøres gældende, at de stillede spørgsmål ikke har nogen forbindelse med realiteten i sagen for den forelæggende ret eller dennes genstand, eller at problemet er hypotetisk.
- 28 Antagelsen af den præjudicielle anmodning til realitetsbehandling drages under alle omstændigheder ikke i tvivl af den omstændighed, at de stillede spørgsmål omhandler den fuldbyrdende judicielle myndigheds forpligtelser, mens den forelæggende ret er den judicielle myndighed, der har udstedt den europæiske arrestordre. Udstedelsen af den europæiske arrestordre har således den konsekvens, at den eftersøgte person muligvis bliver arresteret, og dermed griber nævnte arrestordre ind i denne persons personlige frihed. Domstolen har fastslået, at hvad angår en sag angående en europæisk arrestordre ligger ansvaret for at sikre grundlæggende rettigheder først og fremmest hos den udstedende medlemsstat (dom af 23.1.2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, præmis 50).
- 29 Med henblik på at sikre disse rettigheder – som kan foranledige en judiciel myndighed til at træffe afgørelse om tilbagekaldelse af en europæisk arrestordre, som den har udstedt – er det vigtigt, at en sådan myndighed har mulighed for at indgive en præjudiciel forelæggelse til Domstolen.
- 30 Det skal således bemærkes, at opretholdelsen af den omhandlede europæiske arrestordre i hovedsagen eller vedtagelsen af en afgørelse om tilbagekaldelse heraf afhænger af spørgsmålet, om rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat under sådanne omstændigheder som de i nærværende sag omhandlede kan eller i givet fald skal undlade at vedtage en afgørelse vedrørende den europæiske arrestordre, som er fremsendt til den, eller afslå at fuldbyrde den.
- 31 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det femte spørgsmål

- 32 Den forelæggende ret ønsker med det femte spørgsmål, der skal behandles først, nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat har pligt til at træffe en afgørelse vedrørende enhver europæisk arrestordre, som den modtager, selv når der i denne medlemsstat allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre vedrørende den samme person og for de samme handlinger, men den anden europæiske arrestordre udelukkende er udstedt som følge af, at der i den udstedende medlemsstat er rejst tiltale mod den eftersøgte person.
- 33 Som det fremgår af ordlyden af artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 er medlemsstaterne forpligtet til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelsen. Bortset fra under helt særlige omstændigheder kan de fuldbyrdende judicielle myndigheder derfor kun afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre i de udtømmende opregnede tilfælde af ikke-fuldbyrdelse, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre kan kun underlægges en af de betingelser, der er udtømmende opregnet heri. Den nævnte rammeafgørelse opregner således udtrykkeligt de obligatoriske grunde (artikel 3) og de fakultative grunde (artikel 4 og 4a) til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (jf. dom af 10.8.2017, Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, præmis 50 og 51).

- 34 I den forbindelse fastsætter artikel 15, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, at »[d]en fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om overgivelse af den pågældende inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse«. Hertil kommer, at rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1 og 6, bestemmer, at »[e]n europæisk arrestordre behandles og fuldbyrdes som hastesag«, og at »[e]thvert afslag på fuldbyrdelse af en [sådan] arrestordre skal begrundes«. Desuden fastsætter rammeafgørelsens artikel 22, at »[d]en fuldbyrdende judicielle myndighed underretter straks den udstedende judicielle myndighed om, hvorvidt den europæiske arrestordre vil blive fuldbyrdet«.
- 35 Heraf følger, som generaladvokaten har bemærket i punkt 38 i forslaget til afgørelse, at en fuldbyrdende judiciel myndighed, som forholder sig tavs efter udstedelsen af en europæisk arrestordre og således ikke fremsender en afgørelse til den judicielle myndighed, der har udstedt denne ordre, tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler myndigheden i medfør af de nævnte bestemmelser i rammeafgørelse 2002/584.
- 36 Følgelig skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat har pligt til at træffe en afgørelse vedrørende enhver europæisk arrestordre, som den modtager, selv når der i denne medlemsstat allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre vedrørende den samme person og for de samme handlinger, men den anden europæiske arrestordre udelukkende er udstedt som følge af, at der i den udstedende medlemsstat er rejst tiltale mod den eftersøgte person.

Det første til det fjerde spørgsmål

- 37 Den forelæggende ønsker med det første til det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, såsom afgørelsen fra det i hovedsagen omhandlede ungarske centralkontor for efterforskning, der har afsluttet en efterforskning mod en ukendt gerningsmand, i forbindelse med hvilken efterforskning den person, der var genstand for en europæisk arrestordre, alene blev afhørt i sin egenskab af vidne, kan påberåbes med henblik på at afslå at fuldbyrde denne europæiske arrestordre på grundlag af en af disse to bestemmelser.

Artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584

- 38 Artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584 fastsætter en obligatorisk grund til at afslå fuldbyrdelse, hvorefter den fuldbyrdende judicielle myndighed skal afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, når nævnte myndighed er bekendt med, 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.
- 39 Denne bestemmelse har til formål, at det undgås, at en person på ny bliver strafferetligt forfulgt eller dømt for de samme handlinger (dom af 16.11.2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 40), og afspejler *ne bis in idem*-princippet, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter ingen kan blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse.
- 40 En af de betingelser, der skal være opfyldt, før fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan afslås, er, at den eftersøgte person »er blevet endeligt dømt«.
- 41 Det skal i denne henseende præciseres, at selv om artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584 efter sin ordlyd henviser til en »[endelig dom]«, finder denne bestemmelse ligeledes anvendelse på afgørelser, der hidrører fra en myndighed, som i henhold til den pågældende nationale retsorden skal deltage i forvaltningen af strafferetsplejen, og hvorved strafforfølgning endeligt indstilles i en medlemsstat, selv

om sådanne afgørelser træffes uden medvirken af en retsinstans og ikke formelt har form af en dom (jf. analogt dom af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 Ifølge Domstolens praksis anses en eftersøgt person for at være blevet endeligt dømt for de samme handlinger som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584, når en strafforfølgning er endeligt indstillet som følge af en strafferetlig procedure, eller når den judicielle myndighed i en medlemsstat har vedtaget en afgørelse, hvorved en tiltalt frifindes endeligt for de forhold, som han anklages for (dom af 16.11.2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Afsigelsen af en »[endelig dom]« som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584 forudsætter således en forudgående strafforfølgning, som er indledt mod den eftersøgte person (jf. i denne retning dom af 16.11.2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 46 og 47, af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 31 og 32, og af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 34 og 35).
- 44 Ne bis in idem-princippet finder i øvrigt kun anvendelse på personer, der blevet endeligt dømt i en medlemsstat (dom af 28.9.2006, Gasparini m.fl., C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 37). Derimod omfatter det ikke personer, der udelukkende er blevet afhørt i forbindelse med en strafferetlig efterforskning, såsom vidner.
- 45 I nærværende sag fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at den efterforskning, der efter en kroatisk retsanmodning blev foretaget i Ungarn og afsluttet med en afgørelse fra det ungarske centralkontor for efterforskning den 20. januar 2012, var blevet indledt mod en ukendt gerningsmand. Efterforskningen var ikke rettet mod AY som mistænkt eller tiltalt, idet den kompetente ungarske myndighed alene havde afhørt den pågældende som vidne. Idet der ikke har været iværksat en strafforfølgning af AY, kan den pågældende ikke anses for at være blevet endeligt dømt som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584.
- 46 En afgørelse fra anklagemyndigheden, såsom afgørelsen fra det i hovedsagen omhandlede ungarske centralkontor for efterforskning, der har afsluttet en efterforskning, i forbindelse med hvilken den person, der var genstand for en europæisk arrestordre, alene blev afhørt i sin egenskab af vidne, kan følgelig ikke påberåbes med henblik på at afslå at fuldbyrde denne europæiske arrestordre på grundlag af artikel 3, nr. 2), i rammeafgørelse 2002/584.

Artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584

- 47 Artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584 fastsætter tre fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse.
- 48 Ifølge den første grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i denne rammeafgørelses artikel 4, nr. 3), kan den fuldbyrdende judicielle myndighed afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat har besluttet ikke at indlede retsforfølgning for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre.
- 49 Afgørelsen fra det i hovedsagen omhandlede ungarske centralkontor for efterforskning indebar imidlertid ikke, at indledning af retsforfølgning blev frafaldet, således at denne grund til at afslå fuldbyrdelsen er irrelevant under de i den foreliggende sag omhandlede omstændigheder.
- 50 I medfør af den anden grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584, kan fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre afslås, hvis den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat har besluttet at bringe retsforfølgningen for den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre, til ophør.

- 51 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 4, nr. 3), første del, i rammeafgørelse 2002/584, der fastsætter denne grund til afslå fuldbyrdelse, udelukkende henviser til »den lovovertrædelse, der ligger til grund for en europæisk arrestordre«, og ikke til den eftersøgte person.
- 52 Det skal ligeledes bemærkes, at idet afslag på fuldbyrdelse af en europæiske arrestordre udgør en undtagelse, skal grundene til at afslå fuldbyrdelse af en sådan arrestordre undergives en streng fortolkning (dom af 23.1.2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Som Kommissionen har gjort gældende, vil en fortolkning, hvorefter fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan afslås på grundlag af den anden grund til at afslå fuldbyrdelse, der er indeholdt i artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584, når denne arrestordre omhandler samme handlinger som dem, der allerede har været genstand for en tidligere afgørelse, uden at identiteten på den person, der har været genstand for retsforfølgningen, har nogen betydning, være åbenbart for bred og medføre en risiko for, at forpligtelsen til at fuldbyrde en europæisk arrestordre vil blive fordrejet.
- 54 Som det således fremgår af denne rammeafgørelses artikel 1, stk. 1, er en europæisk arrestordre en retsafgørelse med det formål, at en eftersøgt person anholdes og overgives. En europæiske arrestordre udstedes således ikke kun med hensyn til en overtrædelse, men omhandler nødvendigvis en bestemt person.
- 55 Desuden har denne grund til at afslå fuldbyrdelse ikke til formål at beskytte en person mod, at der eventuelt gentagne gange vil blive iværksat efterforskning mod den pågældende i flere medlemsstater på grund af de samme handlinger (jf. analogt dom af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Rammeafgørelse 2002/584 indgår således i rammen for et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer på den ene side, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende navnlig forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet på den anden side (jf. analogt dom af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 46).
- 57 Den anden grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584, skal derfor fortolkes i lyset af nødvendigheden af at fremme forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet (jf. analogt dom af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 47).
- 58 Det må således fastslås, at under sådanne omstændigheder som de i den foreliggende sag omhandlede, hvor der for det første blev foretaget en efterforskning mod en ukendt gerningsmand og ikke den person, der var eftersøgt ved den europæiske arrestordre, og hvor for det andet den afgørelse, der har afsluttet denne efterforskning, ikke blev truffet med hensyn til nævnte person, da var denne person ikke involveret i den i artikel 4, nr. 3), første del, i rammeafgørelse 2002/584 omhandlede retsforfølgning, der begrundes afslag på at fuldbyrde den europæiske arrestordre.
- 59 Denne fortolkning understøttes af tilblivelseshistorien for rammeafgørelse 2002/584, eftersom det fremgår af Kommissionens oprindelige forslag (KOM (2001) 522 endelig udg., s. 18), at artikel 4, nr. 3), første del, i denne rammeafgørelse afspejler artikel 9, andet punktum, i den europæiske konvention om udlevering, der blev undertegnet i Paris den 13. december 1957. Ifølge denne bestemmelse »[kan] [u]dlevering [...] afslås, hvis de kompetente myndigheder i den nævnte stat har besluttet enten ikke at indlede retsforfølgning eller at afslutte en påbegyndt retsforfølgning vedrørende den eller de samme forbrydelser«. I denne henseende præciseres i den forklarende rapport til denne konvention, at denne bestemmelse omhandler det tilfælde, hvor en borger »har været genstand for« en afgørelse, der er til hinder for retsforfølgning eller bringer denne retsforfølgning til ophør (jf. s. 9 i den forklarende rapport til den europæiske konvention om udlevering (Paris, 13.XII.1957, European Treaty Series – No. 24)).

- 60 Under sådanne omstændigheder som dem, der er nævnt i nærværende doms præmis 58, kan den nævnte afgørelse således ikke påberåbes med henblik på at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre på grundlag af den anden grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584.
- 61 Endelig kan den fuldbyrdende judicielle myndighed i medfør af den tredje grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584, afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre, når den eftersøgte i en medlemsstat har været genstand for en endelig afgørelse for de samme forhold, som er til hinder for yderligere retsforfølgning.
- 62 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at denne grund til at afslå fuldbyrdelse ikke finder anvendelse i en situation som den i nærværende sag omhandlede, eftersom betingelserne for at anvende den ikke er opfyldt.
- 63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første til det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, såsom afgørelsen fra det i hovedsagen omhandlede ungarske centralkontor for efterforskning, der har afsluttet en efterforskning mod en ukendt gerningsmand, i forbindelse med hvilken efterforskning den person, der var genstand for en europæisk arrestordre, alene blev afhørt i sin egenskab af vidne, uden at der blev foretaget strafforfølgning mod denne person, og idet denne afgørelse ikke vedrørte den pågældende, ikke kan påberåbes med henblik på at afslå at fuldbyrde denne europæiske arrestordre på grundlag af en af disse to bestemmelser.

Sagsomkostninger

- 64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) 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, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, skal fortolkes således, at den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat har pligt til at træffe en afgørelse vedrørende enhver europæisk arrestordre, som den modtager, selv når der i denne medlemsstat allerede er taget stilling til en tidligere europæisk arrestordre vedrørende den samme person og for de samme handlinger, men den anden europæiske arrestordre udelukkende er udstedt som følge af, at der i den udstedende medlemsstat er rejst tiltale mod den eftersøgte person.
- 2) Artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584 som ændret ved rammeafgørelse 2009/299 skal fortolkes således, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, såsom afgørelsen fra det i hovedsagen omhandlede ungarske centralkontor for efterforskning, der har afsluttet en efterforskning mod en ukendt gerningsmand, i forbindelse med hvilken efterforskning den person, der var genstand for en europæisk arrestordre, alene blev afhørt i sin egenskab af vidne, uden at der blev foretaget strafforfølgning mod denne person, og idet denne afgørelse ikke vedrørte den pågældende, ikke kan påberåbes med henblik på at afslå at fuldbyrde denne europæiske arrestordre på grundlag af en af disse to bestemmelser.

Underskrifter