

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. CRUZ VILLALÓN

fremsat den 6. juli 2010<sup>1</sup>

1. Denne sag rejser et spørgsmål om fortolkning af rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne<sup>2</sup> i forbindelse med fuldbyrdelsen af en afgørelse truffet *in absentia* i den udstedende medlemsstat. Cour Constitutionnelle (Belgien) ønsker nærmere bestemt oplyst, om anmodningen om overgivelse af en person, der er dømt *in absentia*, der fremsættes til de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat, skal kvalificeres som en arrestordre med henblik på retsforfølgning eller som en arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom. Valget mellem den ene eller den anden kvalifikation er af afgørende betydning, idet det i forhold til den ene type arrestordre i henhold til den nævnte rammeafgørelses ordlyd er muligt for den fuldbyrdende medlemsstat at gøre overgivelsen betinget af den pågældendes eventuelle overførsel med henblik på i givet fald at fuldbyrde straffedommen dér, mens dette i forhold til den anden type arrestordre kan være udelukket.

## I — Retsforskrifter

### A — EU-retlige forskrifter

2. Rammeafgørelse 2002/584/RIA (herefter »rammeafgørelsen«) om den europæiske

arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (herefter »rammeafgørelsen«) fremhæver i betragtningerne det formål, som instrumentet forfølger, samt relevansen af at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder:

»(5) Den Europæiske Unions erklærede mål at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002, EFT L 190, s. 1.

[...]

(10) Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til samme traktats artikel 7, stk. 1, med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.

[...]

(12) Denne rammeafgørelse respekterer de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, og som afspejles i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig kapitel VI. Intet i denne rammeafgørelse kan fortolkes som et forbud mod at nægte at overgive en person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, hvis der er objektive grunde til at formode, at den europæiske arrestordre er udstedt med det formål at retsforfølge eller straffe en person på grund af den pågældendes køn, race, religion, etniske baggrund, nationalitet, sprog, politiske overbevisning, eller seksuelle orientering, eller at den pågældendes situation kan blive skadet af en af disse grunde. Denne rammeafgørelse er ikke til hinder for, at medlemsstaterne anvender deres egne forfatningsmæssige regler om retten til en retfærdig rettergang, foreningsfrihed, pressefrihed og ytringsfrihed i andre medier.«

3. Rammeafgørelsens artikel 1 definerer den europæiske arrestordre og gentager endnu en gang betydningen af at beskytte de grundlæggende rettigheder for personer, der er omfattet af arrestordren:

»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 principper 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.«

B.

4. Rameafgørelsens artikel 4 omhandler fakultative grunde til, at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, blandt hvilke bestemmelsen i nr. 6) skal fremhæves:

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

[...]

6) hvis den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, og den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning[...]

5. Rameafgørelsens artikel 5 omhandler de garantier, som den udstedende medlemsstat skal give, og som, hvis de ikke respekteres, kan begrunde, at overgivelse afslås. Med hensyn til den foreliggende sag er det nødvendigt at påpege garantien vedrørende domme afsagt in absentia, som bestemmer:

»Den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning kan indeholde bestemmelser om, at dens

fuldbyrdende judicielle myndighed kun må fuldbyrde en europæisk arrestordre på følgende betingelser:

1) Når den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, som er afsagt ved en udeblivelsesdom, og hvis den pågældende person ikke personligt er blevet indstævnt eller på anden måde informeret om tid og sted for det retsmøde, som har ført til udeblivelsesdommen, kan overgivelsen underlægges den betingelse, at den udstedende judicielle myndighed giver garantier, der skønnes tilstrækkelige til at sikre, at den person, der er omfattet af den europæiske arrestordre, får lejlighed til at få sagen genoptaget i den udstedende medlemsstat og til at være til stede ved domsforhandlingen.

[...]

3) Hvis en europæisk arrestordre er udstedt med henblik på retsforfølgning, og den person, der er omfattet af arrestordren, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, kan overgivelsen gøres betinget af, at den pågældende, efter at være blevet hørt, overføres til den fuldbyrdende medlemsstat for dér at afsone den straf eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, han er blevet idømt i den udstedende medlemsstat.

B — *National ret*

artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.«

6. Kongeriget Belgien har gennemført rammeafgørelse 2002/584 ved lov af 19. december 2003 om den europæiske arrestordre og definerer dens formål i artikel 2, stk. 3:

»3. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse udstedt af den kompetente judicielle myndighed i en EU-medlemsstat, »den udstedende judicielle myndighed«, med det formål, at den kompetente judicielle myndighed, »fuldbyrdsmyndigheden«, i en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.«

7. Den pågældende lovs artikel 4 indfører en grund til at afslå fuldbyrdelse baseret på beskyttelse af grundlæggende rettigheder og anfører følgende:

»Fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan afslås i følgende tilfælde:

[...]

5° hvis der er alvorlige grunde til at formode, at fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre vil krænke den berørte persons grundlæggende rettigheder som fastsat i

8. Blandt de fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse nævner lovens artikel 6 følgende:

»Der kan gives afslag på fuldbyrdelse i følgende tilfælde:

[...]

4° hvis den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, når den berørte person er belgier eller bosat i Belgien, og de ansvarlige belgiske myndigheder forpligter sig til at fuldbyrde denne dom eller frihedsberøvende foranstaltning i henhold til belgisk lov

[...]«

9. Proceduren for overgivelse til den fuldbyrdende medlemsstat er omhandlet i artikel 18, stk. 2, i lov af 23. maj 1990 om overgivelse af domfældte, overtagelse og overdragelse af tilsynet med betinget domfældte eller betinget løsladte samt overtagelse og overdragelse af fuldbyrdelse af straffedomme og andre frihedsberøvende foranstaltninger, som fastsætter:

»Den retsafgørelse, der er truffet i henhold til artikel 6, stk. 4, i lov af 19. december 2003 om

den europæiske arrestordre, medfører overtagelse af fuldbyrdelsen af den i den pågældende retsafgørelse omhandlede straffedom eller anden frihedsberøvende foranstaltning. Straffedommen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning fuldbyrdes i overensstemmelse med denne lovs bestemmelser.«

10. Artikel 18 i lov af 23. maj 1990 indgår i kapitel VI, der har overskriften »Fuldbyrdelse i Belgien af straffedomme og andre frihedsberøvende foranstaltninger, der er idømt i udlandet«. Artiklen skal sammenholdes med samme lovs artikel 25, der fastsætter følgende:

»Bestemmelserne i kapitel V og VI finder ikke anvendelse på udeblivelsesdomme, bortset fra i de i artikel 18, stk. 2, omhandlede tilfælde, når der er tale om en udeblivelsesdom, der har fået retskraft.«

11. Artikel 25 i lov af 23. maj 1990 medfører, at lovens artikel 6, stk. 4, ikke finder anvendelse på en procedure med fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, men hvor den dømte stadig har mulighed for at få sagen genoptaget, og han ikke har givet afkald på denne mulighed.

12. Vedrørende de garantier, som den udstedende stat skal give, har den belgiske lovgiver i lov af 2003 fastsat følgende:

»Når den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, som er idømt ved en udeblivelsesdom, og hvis den berørte person ikke er blevet indkaldt personligt eller på anden måde blevet underrettet om tid og sted for det retsmøde, som har ført til afgørelsen in absentia, kan overgivelsen gøres betinget af, at den udstedende judicielle myndighed giver garantier, der skønnes tilstrækkelige til at sikre, at den person, der er omfattet af den europæiske arrestordre, får lejlighed til at få sagen genoptaget i den udstedende medlemsstat og til at være til stede ved domsforhandlingen.

At der i den udstedende stats ret findes en bestemmelse om appel og en angivelse af betingelserne for at gøre brug af dette retsmiddel, hvoraf det fremgår, at personen faktisk kan gøre brug heraf, bør anses for tilstrækkelige garantier i henhold til første afsnit.«

13. Artikel 8 i lov af 2003 omhandler en klausul om betinget overgivelse i forbindelse med en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning:

»Når den person, der er omfattet af en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning, er belgier eller bosat i Belgien, kan overgivelsen gøres betinget af, at den pågældende, efter at der er afsagt dom, overføres til

Belgien for dér at afsone straffedommen eller den anden frihedsberøvende straf, som han er idømt i den udstedende stat.«

16. Den 14. februar 2006 fik I.B. af de belgiske myndigheder en opholdstilladelse gældende i mere end tre måneder. Endvidere fremgår det af sagens akter, at I.B. har været bosat i Belgien siden 2002 med sin ægtefælle og deres tre børn. Ifølge forelæggelseskendelsen er I.B.'s ægtefælle etableret i Belgien som selvstændig erhvervsdrivende.

## II — De faktiske omstændigheder og proceduren ved de belgiske domstole

14. I juni 2000 idømte retten i Bukarest I.B., der er rumænsk statsborger, en straf på fire års fængsel for ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer. Det fastsattes, at dommen, der var stadfæstet i appelretten i april 2001, skulle fuldbyrdes under en tilsynsordning. Den 15. januar 2002 stadfæstede den rumænske højesteret den straf, som I.B. var idømt, men fastsatte, at straffen skulle afsones i fængsel. Den rumænske højesterets afgørelse blev truffet in absentia, uden at I.B. blev underrettet personligt om tid og sted for det retsmøde, der førte til dommen.

17. Den 11. december 2007 blev I.B. anholdt af det belgiske politik og blev fængslet på grundlag af en arrestordre udstedt af INTERPOL den 10. februar 2006. Arrestordren havde til formål at anholde og overgive I.B. til Rumænien med henblik på at fuldbyrde den dom, den rumænske højesteret havde afsagt. Efter at være blevet hørt af undersøgelsesdommeren fik I.B. betinget løsladelse den 12. december, indtil der var truffet endelig afgørelse vedrørende hans overgivelse.

18. Den 13. december 2007 udstedte retten i Bukarest en europæisk arrestordre mod I.B. med henblik på fuldbyrdelse af den fængselsstraf på fire år, han var blevet idømt i Rumænien.

15. Ifølge I.B. blev de successive retsafgørelser truffet under alvorlige krænkelser af de processuelle garantier. I.B. har gjort gældende, at denne omstændighed tvang ham til at flygte fra sit land og etablere sig i Belgien, hvor han siden da har været bosat uden afbrydelse, og uden at den straffedom, som han var blevet idømt, er blevet fuldbyrdet.

19. Den 19. december 2007 indgav I.B. en asylansøgning til udlændingekontoret, som gav ham status som asylansøger den 11. marts 2008. Den 7. juli 2008 fik I.B. af Generalkommissariatet for Flygtninge og Statsløse afslag på sin ansøgning om flygtningestatus. Denne afgørelse appellerede I.B. til Conseil d'Etat,

hvor den på nuværende tidspunkt stadig verserer.

20. Den belgiske offentlige anklager anmodede den 29. februar 2008 førsteinstansretten i Nivelles om fuldbyrdelse af den af den rumænske ret udstedte arrestordre. Retten erklærede den 22. juli 2008, at arrestordren opfyldte alle de i loven foreskrevne krav. Det bemærkedes imidlertid, at overgivelsen havde til formål at fuldbyrde en retsafgørelse, der var truffet in absentia, og som endnu ikke havde fået retskraft. Under disse omstændigheder fastslog retten, at ifølge rumænsk procesret havde I.B., som følge af at han var dømt in absentia, ret til at få sagen genoptaget ved den instans, som havde behandlet sagen i første instans.

21. Førsteinstansretten i Nivelles var i tvivl om kvalifikationen af den af den rumænske ret udstedte arrestordre. På den ene side kunne den kvalificeres som en arrestordre med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom, nærmere bestemt den dom, der var afsagt i 2002, og efterfølgende stadfæstet af den rumænske højesteret. På den anden side og for så vidt som I.B. havde ret til at få sagen genoptaget, fordi han var blevet dømt in absentia, kunne anmodningen kvalificeres som en arrestordre med henblik på retsforfølgning. Valget mellem den ene eller den anden kvalifikation har relevante følger — hvis der er tale om en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, kan I.B. ikke anmode om fuldbyrdelse i Belgien, da der ikke er tale om fuldbyrdelse af en retskraftig dom; hvis

det derimod drejer sig om en arrestordre med henblik på retsforfølgning, kan de belgiske myndigheder gøre overgivelsen betinget af, at I.B. efterfølgende overføres til Belgien, som er hans bopælsland.

22. Retten mente, at det drejede sig om en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom og fandt derfor intet grundlag i lovgivningen for at afslå fuldbyrdelse eller gøre den betinget af en efterfølgende overførsel.

23. Denne tvivl, der er baseret på en systematisk fortolkning af den belgiske lov, er grundlaget for spørgsmålet om forfatningsstridighed, som førsteinstansretten i Nivelles har forelagt for Cour Constitutionnelle, der er affattet således:

»Er artikel 8 i lov af 19. december 2003 om den europæiske arrestordre, når denne bestemmelse fortolkes således, at den kun finder anvendelse på en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på retsforfølgning, og ikke på en arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, i strid med forfatningens artikel 10 og 11, idet den forhindrer, at overgivelsen til den udstedende judicielle myndighed af en person, der har belgisk statsborgerskab eller er bosat i Belgien, som er omfattet af en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, der er idømt ved en afgørelse truffet in absentia, gøres betinget af, at den pågældende, efter at have gjort brug af sin mulighed for at appellere dommen og har fået sagen genoptaget, hvorom den udstedende judicielle myndighed har givet de

garantier, der anses for at være tilstrækkelige i henhold til lovens artikel 7, overføres til Belgien for dér at afsone den dom eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, som han er idømt i den udstedende stat?»

rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, men for en arrestordre med henblik på retsforfølgning i henhold til samme rammeafgørelses artikel 5, nr. 3)?

24. Cour Constitutionnelle er af den opfattelse, at spørgsmålet omhandler et område, som nærmere bestemt krævede fortolkning af rammeafgørelse 2002/584. Efter at parterne er blevet hørt, og inden for rammerne af den nævnte bisag om forfatningsmæssighed, har Cour Constitutionnelle besluttet at forelægge Domstolen de præjudicielle spørgsmål.

### III — Retsforhandlingerne for Domstolen

25. Cour Constitutionnelles forelæggelsesafgørelse blev indført i Domstolens register den 31. juli 2009, med følgende spørgsmål:

»1) Skal en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en dom, der er afsagt in absentia, uden at den dømte var blevet underrettet om tid og sted for retsmødet, og som den pågældende stadig har mulighed for at appellere, ikke anses for en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til artikel 4, nr. 6, i Rådet for Den Europæiske Unions

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal den samme rammeafgørelses artikel 4, nr. 6), og artikel 5, nr. 3), da fortolkes således, at de ikke giver medlemsstaterne mulighed for at gøre overgivelsen til den udstedende stats judicielle myndigheder af en person, der er bosat på deres område, og som, under de i det første spørgsmål anførte omstændigheder, er omfattet af en arrestordre med henblik på fuldbyrdelsen af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, betinget af, at den pågældende overføres til den fuldbyrdende medlemsstat for dér at afsone straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, som denne er endeligt idømt i den udstedende stat?

- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er disse artikler da i strid med artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union og mere specifikt med lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling?



4) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal samme rammeafgørelses artikel 3 og 4 da fortolkes således, at de er til hinder for, at de judicielle myndigheder i en medlemsstat giver afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis der er alvorlige grunde til at antage, at fuldbyrdelsen vil medføre krænkelse af den pågældendes grundlæggende rettigheder, som er fastsat i artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union?»

en efterfølgende overgivelse med henblik på fuldbyrdelse af straffen på dens område.

29. Dette resultat er baseret på følgende fortolkning.

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af I.B., af den belgiske, den østrigske, den tyske, den polske og den svenske regering, af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen og Rådet.

27. Den belgiske og den svenske regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, som fandt sted den 11. maj 2010.

30. I henhold til artikel 4, nr. 6, i rammeafgørelse 2002/584 kan den fuldbyrdende judicielle myndighed afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den er udstedt i den udstedende stat »med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning«, og den dømte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat. I så fald, og hvis den fuldbyrdende medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, kan den ret, der skal fuldbyrde arrestordren, afslå det. Det drejer sig med de udtryk, der anvendes i rammeafgørelsen, om en »fakultativ grund til at afslå fuldbyrdelse«.

#### IV — Indledende vurdering

28. Denne sag rejser spørgsmål om fortolkning af rammeafgørelse 2002/584. Cour Constitutionnelle har påpeget, at rammeafgørelsen kan fortolkes således, at en person, der er dømt in absentia i en medlemsstat, kan fratages muligheden for, at den fuldbyrdende stat gør hans overgivelse betinget af

31. På den anden side indeholder artikel 5 en række garantier, som de udstedende retter skal give, hvis de ønsker, at deres afgørelser fuldbyrdes i overensstemmelse med procedurerne i rammeafgørelse 2002/584. Det påpeges bl.a. i nr. 1), at hvis der er afsagt en udeblivelsesdom, kan overgivelsen underlægges den betingelse, at der gives garantier, der sikrer, at den person, der er omfattet af den europæiske arrestordre, får lejlighed til at få

sagen genoptaget<sup>3</sup>. Nr. 3) tilføjer, at hvis en europæisk arrestordre er udstedt med henblik på retsforfølgning, og den person, der er omfattet af arrestordren, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, kan overgivelsen gøres betinget af, at den pågældende, efter at være blevet hørt, overføres til den fuldbyrdende medlemsstat for dér at afsone den straf eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, han er blevet idømt i den udstedende medlemsstat.

32. Således har rammeafgørelse 2002/584 på den ene side til formål at beskytte statsborgere eller bosatte i en fuldbyrdende medlemsstat med henblik på at bevare deres tilknytning til et bestemt område. Der er kort sagt tale om en form for undtagelse til den europæiske arrestordre baseret på beskyttelsen af bestemte følelsesmæssige bånd til en persons nærmeste omgivelser og endvidere at fremme hans eventuelle resocialisering. På den anden side ydes der også beskyttelse til en person, der er blevet dømt in absentia i en udstedende medlemsstat, idet der gives mulighed for,

at den pågældende kun overgives, hvis det garanteres, at han kan få sagen genoptaget.

33. Som Conseil Constitutionnelle imidlertid har konstateret, fører disse to målsætninger samlet set til et usammenhængende resultat. Dette sker, når det er nødvendigt at beskytte en person, som på samme tid hører ind under begge kategorier. Det er netop tilfældet med I.B., der er en rumænsk statsborger, som lovligt opholder sig i og har skabt en familiemæssig enhed i den fuldbyrdende medlemsstat Belgien, men som skal vende tilbage til Rumænien for at afsone en dom afsagt in absentia, hvis virkninger han vil anfægte ved at kræve sagen genoptaget, hvilket han har ret til. Hvilken type arrestordre har de rumænske udstedende myndigheder under disse omstændigheder udstedt? Drejer det sig om en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en arrestordre med henblik på retsforfølgning? Det kunne dreje sig om den første, men i så fald ville de belgiske retter ikke være udtrykkeligt bemyndiget til — hverken på grundlag af rammeafgørelsen eller den nationale lovgivning — at gøre overgivelsen af I.B. betinget af, at han eventuelt overføres til Belgien for dér at afsone sin straf.

34. At det ikke skulle være muligt for de belgiske retter at gøre overgivelsen betinget af en efterfølgende overførsel af I.B. med henblik på at afsone straffedommen i hans bopælsmedlemsstat, er netop det resultat, som både førsteinstansretten i Nivelles og Cour Constitutionnelle rejser tvivl om.

3 — Det bemærkes, at denne bestemmelse er blevet ophævet og erstattet af en ny artikel 4a, som blev indført ved Rådets rammeafgørelse 2009/299 af 26.2.2009 om ændring af rammeafgørelse 2002/584/RIA, rammeafgørelse 2005/214/RIA, rammeafgørelse 2006/783/RIA og rammeafgørelse 2008/909/RIA samt styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder og fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen, EUT L 81, s. 24.

## V — Det første og andet præjudicielle spørgsmål

35. Med sit første spørgsmål ønsker Cour Constitutionnelle oplyst, om en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, hvis retskraft der kan rejses tvivl om på grund af retten til at kræve sagen genoptaget, er en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en arrestordre med henblik på retsforfølgning. Med det andet spørgsmål ønskes oplyst — såfremt den af de rumænske myndigheder udstedte arrestordre er en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom — om rammeafgørelsen bemyndiger førsteinstansretten i Nivelles til at gøre overgivelsen af I.B. betinget af, at han bliver overført til den fuldbyrdende medlemsstat med henblik på at afsone straffedommen eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, som han er endeligt idømt i den udstedende medlemsstat.

36. Til trods for, at de to spørgsmål omhandler tilsyneladende forskellige spørgsmål, mener jeg, at de kan besvares samlet. Som det vil fremgå af det følgende, består denne sags centrale kerne i den fortolkning, der skal foretages af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6) og artikel 5, nr. 3), når en europæisk arrestordre danner grundlag for, at en person vender tilbage til den udstedende medlemsstat, og dér får sin sag genoptaget. Den konkrete kvalificering af arrestordren er et sekundært spørgsmål, idet rammeafgørelsen, som jeg vil redegøre for i det følgende, kan fortolkes således, at det under alle omstændigheder garanteres, at en person er omfattet af de garantier, som de nævnte forskrifter giver, nemlig afslag

på overgivelse eller underlæggelse af betingelser, uafhængigt af den formelle beklædning, den europæiske arrestordre ikklædes.

37. Som udgangspunkt skal det påpeges, at rammeafgørelsen har til formål at erstatte det multilaterale udleveringssystem mellem medlemsstaterne med en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse<sup>4</sup>. Med henblik herpå fremgår det af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne skal fuldbyrde enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med rammeafgørelsens bestemmelser.

38. På grundlag af denne forudsætning har Domstolen fastslået, at enhver national bestemmelse, som begrænser grundene til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, »kun kan styrke den overgivelsesordning, der er indført ved denne rammeafgørelse til fordel for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«<sup>5</sup>. Dvs., at jo mere begrænsende skønsbeføjelser de nationale lovgivere tillægger deres retsinstanser med hensyn til at beslutte at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, desto mere styrkes det samarbejdssystem, der er skabt med rammeafgørelsen. Med Domstolens ord: »Ved

4 — Dom af 3.5.2007, sag C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Sml. I, s. 3633, præmis 28.

5 — Dom af 6.10.2009, sag C-123/08, Wolzenburg, Sml. I, s. 9621, præmis 58.

at begrænse de situationer, hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, indebærer en sådan lovgivning kun, at overgivelse af eftersøgte personer lettes, i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse, som er fastslået i artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584, der udgør den grundlæggende regel i rammeafgørelsen«<sup>6</sup>.

39. Fortolkningen af den hidtidige, ikke særligt omfattende, retspraksis opfordrer således til at konkludere, at medlemsstaterne skal foretage en streng fortolkning af de fakultative grunde, der er angivet i rammeafgørelsens artikel 4, og af de garantier, der kan kræves i henhold til artikel 5. Enhver udvidet fortolkning, som fører til at udstrække en betingelse for at fuldbyrde en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 5, nr. 3), til at omfatte arrestordrer med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller anden frihedsberøvende foranstaltning, må således anses for udelukket.

40. Dette argument styrkes af formuleringen af rammeafgørelsens artikel 5, nr. 1), som

giver den fuldbyrdende ret mulighed for at gøre overgivelsen betinget af, at en person, der er dømt in absentia, har ret til at få sin sag genoptaget. Denne bestemmelse gentager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på dette område<sup>7</sup> og giver garantier, der skønnes tilstrækkelige til at sikre, at I.B. får lejlighed til at få genoptaget sin sag, denne gang dog med alle garantier opfyldt.

41. Til trods for at denne fortolkning har en vis autoritet, idet den tager udgangspunkt i rammeafgørelsens ordlyd, kan jeg ikke tilslutte mig den. Jeg mener derimod, at retten til at afsone straffen i sin bopælsmedlemsstat ikke kan fraviges, når sagen kræves genoptaget.

42. Det er for det første vigtigt at bemærke, at det på intet tidspunkt fremgår af Domstolens praksis, at grundene til at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre og betingelserne for at gøre det, som er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, henholdsvis artikel 5, skal fortolkes strengt. Tværtimod var Domstolen i Wolzenburg-dommen yderst eksplicit netop i sin modstand mod at påtvinge en bestemt fortolkning af disse bestemmelser, og den fastslog endog, at »[m]edlemsstaterne

6 — Wolzenburg-dommen, præmis 59.

7 — Jf. bl.a. dom af 9.4.1984, Goddi mod Italien, præmis 27, af 26.5.1988, Ekbatani mod. Sverige, præmis 25, af 25.2.1992, Pfeifer og Plankl mod Østrig, præmis 37, af 21.1.1999, Van Geysseghem mod Belgien, præmis 34, og af 23.11.2003, Poitrimol mod Frankrig, præmis 31.

[nødvendigvis] ved gennemførelsen af [en bestemmelse som artikel 4] [råder] over *en vis skønsmargin*<sup>8</sup>. Domstolen har således ikke alene undladt at tale om en streng fortolkning, men har begrænset sig til at fastslå, at medlemsstaterne ikke har en bred skønsmargin. De har derimod en »vis«, om end på ingen måde bred, margin.

fremhæves, at artikel 4, nr. 6), og artikel 5, nr. 3), også afspejler et krav, der er omhandlet i den europæiske menneskerettighedskonvention og i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis<sup>9</sup>. Muligheden for, at den dømte kan afsone straffen på det sted, hvor han har sin personlige og følelsesmæssige tilknytning, er en garanti afledt af konventionens artikel 8, som rammeafgørelsen har ønsket at afspejle. Det drejer sig om afvigelser, som har til formål at »give den fuldbyrdende judicielle myndighed adgang til at lægge særlig vægt på, om det er muligt at forbedre den eftersøgte udsigter til at blive resocialiseret, efter at han har afsonet den idømte straf«<sup>10</sup>, hvilket er en værdi, som i nogle medlemsstater udgør selve formålet med strafferetten<sup>11</sup>.

43. Knyttet til det ovenstående mener jeg for det andet, at den fortolkning, der skal foretages af rammeafgørelsens ordlyd og formål, skal tage hensyn til samtlige de mål, retsaksen forfølger. Selv om det er korrekt, at den gensidige anerkendelse er et instrument, som styrker området med sikkerhed, frihed og retfærdighed, er det ikke mindre korrekt, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og grundlæggende friheder udgør en *conditio sine qua non*, som legitimerer eksistensen og udviklingen af dette område. Dette kommer gentagne gange til udtryk i rammeafgørelsens betragtning 10, 12, 13 og 14 samt i artikel 1, stk. 3. Selv om artikel 5, nr. 1), nævner en garanti, der er anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende domme afsagt i absentia, skal det ligeledes

44. Nødvendigheden af at fortolke rammeafgørelsen i lyset af grundrettighederne er så meget desto mere bydende efter ikrafttrædelsen af charteret om grundlæggende rettigheder, som i artikel 7 gentager princippet om

9 — Jf. bl.a. dom af 26.9.1997, Mehemi mod Frankrig, § 36, ECHR 1997-VI, af 19.2.1998, Dalia mod Frankrig, § 52, ECHR 1998-I, af 2.7.2001, Boulif mod Schweiz, § 39, 41 og 46, ECHR 2001-IX, af 21.12.2001, Sen mod Nederlandene, § 40, af 11.7.2002, Amrollahi mod Danmark, § 33-44, og af 9.9.2003, Slivenko mod Litauen, § 94.

10 — Dom af 17.7.2008, sag C-66/08, Kozłowski, Sml. I, s. 6041, præmis 45, og Wolzenburg-dommen, præmis 62.

11 — Jf. f.eks. artikel 27, stk. 3, i den italienske forfatning, samt artikel 25, stk. 2, i den spanske forfatning.

8 — Wolzenburg-dommen, præmis 61 (min fremhævelse).

retten til respekt for privatlivet og familielivet<sup>12</sup>. Domstolens hidtidige praksis vedrørende dette spørgsmål har yderst specifikt omhandlet fri bevægelighed for personer, men har ikke direkte berørt relationen mellem denne grundrettighed og det strafferetlige samarbejde. Dette skyldes logisk set den omstændighed, at chartret først trådte i kraft efter afsigelsen af dommene i Kozłowski-sagen og Wolzenburg-sagen. Siden den 1. december 2009 skal fortolkningen af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), og artikel 5, nr. 3), nødvendigvis foretages i lyset af charterets artikel 7. Under disse omstændigheder kan den i punkt 38, 39 og 40 i dette forslag til afgørelse nævnte strenge fortolkning ikke tiltrædes.

45. EU-lovgivers ønske kan for det tredje ikke fortolkes således, at det munder ud i et resultat, der er uforeneligt med de mål, der forfølges. Jeg foreslår ikke, at Domstolen foretager en fortolkning, der alene baserer sig på rammeafgørelsens mål, men snarere, at den undgår en fortolkning, som går *imod* disse mål. Denne konklusion indebærer en anerkendelse af, at den strenge fortolkning, som der tidligere er redegjort for (og som jeg foreslår at afvise), ikke blot er uforenelig med rammeafgørelsen, men også med de grundlæggende

rettigheder, som denne bestemmelse har til formål at afspejle.

46. Ovenstående er vægtige argumenter for, at når rammeafgørelsen udtrykkeligt udelader muligheden for at gøre fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre med henblik på afsoning af en straf betinget under omstændigheder som i den foreliggende sag, afspejler den ikke en udtrykkelig retsafgørelse, som er et resultat af en klar og præcis politisk vilje. Jeg mener, at det derimod snarere drejer sig om en tavshed, der er et resultat af ufuldstændig lovgivningsteknik, der kan og bør afhjælpes ved fortolkningen, uden at det er nødvendigt at kræve et nyt grundlag for at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre.

47. Til trods for at ovenstående fortolkning gør det muligt direkte at afgøre det af Cour Constitutionnelle forelagte spørgsmål, kan det ikke nægtes, at der foreligger en vis dobbelttydighed vedrørende kvalificeringen af den europæiske arrestordre under den foreliggende sags omstændigheder. Både Belgien og Polen har gjort gældende, at fuldbyrdelsen af en dom afsagt in absentia, som vil blive appelleret, udgør en arrestordre med henblik på retsforfølgning i henhold til rammeafgørelsens artikel 5, nr. 3). På den anden side er I.B., Sverige, Tyskland, Østrig og Kommissionen enige om, at det drejer sig om en europæisk

12 — Jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 38, af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 53, af 14.4.2005, sag C-157/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2911, præmis 26, af 31.1.2006, sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1097, præmis 41, af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3449, præmis 109, og af 11.12.2007, sag C-291/05, Eind, Sml. I, s. 10719, præmis 44.

arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom i henhold til rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6).

48. Indledningsvis gør jeg opmærksom på, at alle intervenienterne til en vis del har ret, idet I.B. skal overgives til Rumænien med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, som på grund af, at den er afsagt in absentia, danner grundlag for, at sagen genoptages med alle de garantier, som I.B. oprindeligt ikke havde. Jeg mener imidlertid ikke, at arrestordren, der er udstedt med henblik på I.B.'s anholdelse, nødvendigvis skal kvalificeres på den ene eller den anden måde. Jeg mener i stedet, at en arrestordre som i den foreliggende sag befinder sig i begge kategorier alt efter tidspunkt og den berørte persons adfærd.

49. En europæisk arrestordre, som giver virkning til en dom afsagt in absentia, vil faktisk altid være afsagt i den udstedende medlemsstat som en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller med henblik på en anden frihedsberøvende foranstaltning. Den europæiske arrestordres tværnationale karakter indebærer, at denne omstændighed gør sig gældende i mange situationer, og rammeafgørelsen er bevidst om dette, idet den har inkorporeret garantierne i artikel 5, nr. 1), netop for at undgå manglende mulighed for

at forsvare sig, som det ellers er tilfældet i relation til afgørelser, der træffes in absentia. På tidspunktet for den europæiske arrestordres udstedelse er det klart, at den udstedende medlemsstat vedtager den med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, og anderledes kan det ikke forholde sig, fordi det endnu ikke vides, om den berørte person vil modsætte sig overgivelse, eller om han vil have sagen genoptaget. Det vil netop afhænge af personen, som på det tidspunkt, hvor han bliver underrettet om arrestordren, kan påberåbe sig proceduren i rammeafgørelsens artikel 11 og 13 og ligeledes kan anmode den fuldbyrdende medlemsstats domstol, hvis denne ikke allerede har gjort det, om, at den sørger for at kræve opfyldelse af de garantier, der er fastsat i samme dokument artikel 3, 4 og 5.

50. På baggrund af det ovenstående bemærkes, at en europæisk arrestordre, som giver den anklagede person mulighed for at få sagen genoptaget i den udstedende medlemsstat, formelt udgør en arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, som på det tidspunkt, hvor den berørte person erklærer at ville have sagen genoptaget, materielt omdannes til en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning. Denne ændring kan ikke give anledning til tab af nogen af de garantier, som er fastsat i rammeafgørelsen for enhver person, der er omfattet af en europæisk arrestordre. Tværtimod ændrer anvendelsen af artikel 5, nr. 1), som har til formål at give en løsning på problematikken vedrørende domme afsagt in absentia, arrestordrens fysiske kendetegn, men den berører ikke de rettigheder, EU-retten tillægger den berørte person.

51. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen fortolker rammeafgørelsens artikel 5, nr. 3), således, at hvis de omstændigheder, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 5, nr. 1), foreligger, gør den det muligt for en fuldbyrdende medlemsstat at gøre fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre med henblik på afsoning af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning betinget af den udstedende stats garanti for, at den berørte person, der er statsborger eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, overføres til denne med henblik på i givet fald at afsone straffedommen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, han er idømt, dér.

## **VI — Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål**

52. Henset til den konklusion, der er angivet i det foregående punkt, er det tredje og det fjerde spørgsmål blevet uden genstand. Den besvarelse, jeg foreslår af de to første spørgsmål, finder jeg ikke alene korrekt i lyset af de formål, rammeafgørelsen forfølger, men også i forhold til en fortolkning af denne i lyset af de grundlæggende rettigheder. Jeg mener således ikke, at det er nødvendigt at undersøge de øvrige spørgsmål, som Cour Constitutionnelle har forelagt.

## **VII — Forslag til afgørelse**

53. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer Cour Constitutionnelles spørgsmål således:

»Rammeafgørelsens artikel 5, nr. 3), skal fortolkes således, at hvis de omstændigheder, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 5, nr. 1), foreligger, giver bestemmelsen en fuldbyrdende medlemsstat mulighed for at gøre fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre med henblik på afsoning af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning betinget af den udstedende medlemsstats garanti for, at den berørte person, der er statsborger eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, overføres til denne med henblik på i givet fald at afsone straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, han er idømt, på dens område.«