



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

24. juni 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelser – ingen direkte virkning – EU-rettens forrang – følger – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 4, nr. 6) – rammeafgørelse 2008/909/RIA – artikel 28, stk. 2 – erklæring fra en medlemsstat, der gør det muligt fortsat at anvende de retsakter om overførelse af domfældte, der gjaldt inden den 5. december 2011 – forsinket erklæring – følger«

I sag C-573/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) ved afgørelse af 28. september 2017, indgået til Domstolen den 28. september 2017, i sagen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre udstedt mod

Daniel Adam Popławski,

procesdeltager:

Openbaar Ministerie,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Vilaras og C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. oktober 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Openbaar Ministerie ved K. van der Schaft og U.E.A. Weitzel, som befuldmægtigede,
- Daniel Adam Popławski ved advokaten P.J. Verbeek og T.O.M. Dieben,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

- den spanske regering ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtiget,
 - den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget,
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved R. Troosters, H. Krämer og S. Grünheid, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. november 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om EU-rettens forrang og af artikel 28, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT 2008, L 327, s. 27).
- 2 Anmodningen er forelagt i forbindelse med fuldbyrdelsen i Nederlandene af en europæisk arrestordre, som er udstedt af Sąd Rejonowy w Poznaniu (den regionale domstol i Poznań, Polen) mod Daniel Adam Popławski med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf i Polen.

Retsforskrifter

EU-retten

Rammeafgørelse 2002/584/RIA

- 3 I 5., 7. og 11. betragtning til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EUT 2002, L 190, s. 1) anføres:
 - »(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 de 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.
- [...]
- (7) Da målet at erstatte det multilaterale udleveringssystem, der bygger på den europæiske udleveringskonvention [undertegnet i Paris den 13. december 1957], ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler enkeltvis, og derfor bedre kan gennemføres på EU-plan, kan Rådet [for Den Europæiske Union] træffe foranstaltninger i overensstemmelse med

subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 2 i [EU-traktaten] og artikel 5 i [EF-traktaten]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. sidstnævnte artikel, er denne rammeafgørelse ikke mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

[...]

(11) Den europæiske arrestordre skal erstatte alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemsstaterne, herunder de bestemmelser i afsnit III i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen [af 14. juni 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, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådt i kraft den 26. marts 1995 (EUT 2000, L 239, s. 19)], der vedrører udlevering.«

4 Denne rammeafgørelses artikel 1 fastsætter:

»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.

[...]«

5 Nævnte rammeafgørelses artikel 4 bestemmer:

»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

[...]«

Rammeafgørelse 2008/909

6 Artikel 3, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 bestemmer:

»Denne rammeafgørelse har til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat med henblik på at lette den domfældtes sociale rehabilitering anerkender en dom og fuldbyrder sanktionen.«

7 Denne rammeafgørelses artikel 4, stk. 5 og 7, bestemmer:

»5. Fuldbyrdesstaten kan på eget initiativ anmode udstedelsesstaten om at fremsende dommen samt attesten. Den domfældte kan også anmode de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten eller fuldbyrdesstaten om at indlede en procedure for fremsendelse af dommen og attesten i medfør af denne rammeafgørelse. Anmodninger i henhold til dette stykke indebærer ikke, at udstedelsesstaten har pligt til at fremsende dommen samt attesten.

[...]

7. I forbindelse med vedtagelsen af denne rammeafgørelse eller på et senere tidspunkt kan hver medlemsstat meddele Generalsekretariatet for Rådet, at der i dens forbindelser med andre medlemsstater, som har afgivet samme meddelelse, ikke kræves forudgående samtykke i henhold til stk. 1, litra c), for at fremsende dommen og attesten:

- a) hvis den domfældte bor og vedvarende har haft lovligt opholdssted i fuldbyrdelsesstaten i mindst fem år og vil bevare permanent opholdstilladelse i denne, og/eller
- b) hvis den domfældte er statsborger i fuldbyrdelsesstaten i andre tilfælde end de i stk. 1, litra a) og b), nævnte.

[...]«

- 8 Nævnte rammeafgørelses artikel 7, stk. 4, fastsætter:

»I forbindelse med eller efter vedtagelsen af denne rammeafgørelse kan en medlemsstat ved hjælp af en erklæring, der meddeles Generalsekretariatet for Rådet, erklære, at den ikke vil anvende stk. 1. En sådan erklæring kan til enhver tid tilbagekaldes. Sådanne erklæringer og tilbagekaldelser af erklæringer offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

- 9 Samme rammeafgørelses artikel 25 bestemmer:

»Med forbehold af rammeafgørelse 2002/584[...] finder bestemmelserne i denne rammeafgørelse, i det omfang de er forenelige med bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584[...], anvendelse mutatis mutandis på fuldbyrdelse af sanktioner i tilfælde, hvor en medlemsstat påtager sig at fuldbyrde sanktionen i overensstemmelse med artikel 4, nr. 6, i nævnte rammeafgørelse, eller i tilfælde, hvor den i henhold til artikel 5, nr. 3, i nævnte rammeafgørelse har betinget sig, at den pågældende overføres til den pågældende medlemsstat for dér at afsone sanktionen med henblik på at undgå, at den pågældende person går fri for straf.«

- 10 Ordlyden af artikel 26, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 er som følger:

»Denne rammeafgørelse træder fra den 5. december 2011 i stedet for de tilsvarende bestemmelser i følgende konventioner, der finder anvendelse på forholdet mellem medlemsstaterne, uden at dette berører disse bestemmelses anvendelse mellem medlemsstaterne og tredjelande og anvendelsen af overgangsbestemmelsen i overensstemmelse med artikel 28:

- Den europæiske konvention om overførelse af domfældte af 21. marts 1983 og tillægsprotokollen hertil af 18. december 1997
- Den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkning af 28. maj 1970
- afsnit III, kapitel 5, i konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser
- Konventionen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område af 13. november 1991.«

- 11 Denne rammeafgørelses artikel 28 bestemmer:

»1. Anmodninger, der modtages inden den 5. december 2011 skal fortsat være omfattet af eksisterende retsakter om overførelse af domfældte. Anmodninger, der modtages efter nævnte dato, vil være omfattet af de regler, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til denne rammeafgørelse.

2. Enhver medlemsstat kan dog i forbindelse med vedtagelsen af denne rammeafgørelse fremsætte en erklæring om, at den i tilfælde, hvor den endelige dom er afsagt før den deri angivne dato, som udstedelses- og fuldbyrdelsesstat fortsat vil anvende de eksisterende retsakter om overførelse af domfældte, der gælder inden den 5. december 2011. Fremsættes en sådan erklæring, finder de nævnte retsakter anvendelse i disse tilfælde i forhold til alle andre medlemsstater, uanset om de har fremsat den samme erklæring. Den pågældende dato må ikke ligge senere end den 5. december 2011. Nævnte erklæring offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*. Den kan til enhver tid trækkes tilbage.»

Nederlandsk ret

- 12 Overleveringswet (lov om overgivelse) af 29. april 2004 (Stb. 2004, nr. 195, herefter »OLW«), der gennemfører rammeafgørelse 2002/584 i nederlandsk ret, bestemmer i artikel 6:

»1. En anmodning om overgivelse af en nederlandsk statsborger kan imødekommes, såfremt den fremsættes med henblik på gennemførelse af en strafferetlig undersøgelse vedrørende den pågældende, og der efter den fuldbyrdende judicielle myndigheds opfattelse er garanti for, at den pågældende, hvis vedkommende idømmes en ubetinget frihedsstraf i den udstedende medlemsstat for de forhold, for hvilke anmodningen om overgivelse kan imødekommes, vil kunne afsone denne straf i Nederlandene.

2. En anmodning om overgivelse af en nederlandsk statsborger imødekommes ikke, såfremt den fremsættes med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som den pågældende er blevet idømt ved endelig dom.

[...]

4. Anklagemyndigheden underretter straks ministeren om ethvert meddelt afslag på overgivelse sammen med den i stk. 3 omhandlede erklæring, i henhold til hvilken Kongeriget Nederlandene erklærer sig rede til at forestå den videre fuldbyrdelse af den udenlandske dom.

5. Stk. 1-4 finder ligeledes anvendelse på en udlænding med opholdstilladelse på ubestemt tid, såfremt den pågældende kan retsforfølges i Nederlandene for de forhold, som ligger til grund for den europæiske arrestordre, og såfremt det med hensyn til den pågældende må forventes, at vedkommende ikke mister sin opholdsret i Nederlandene på grund af en straf eller foranstaltning, den pågældende idømmes efter overgivelsen.»

- 13 I den affattelse, der fandt anvendelse indtil ikrafttrædelsen af Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (lov om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsberøvende og betingede foranstaltninger) af 12. juli 2012 (Stb. 2012, nr. 333, herefter »WETS«), som gennemfører rammeafgørelse 2008/909, fastsatte OLW's artikel 6, stk. 3, følgende:

»Ved afslag på overgivelse udelukkende i henhold til artikel 6, stk. 2, [...] meddeler anklagemyndigheden den udstedende judicielle myndighed, at den er rede til at overtage fuldbyrdelsen af dommen i overensstemmelse med proceduren i henhold til artikel 11 i konventionen om overførelse af domfældte, undertegnet i Strasbourg den 21. marts 1983, eller i henhold til en anden konvention, der finder anvendelse.»

- 14 Siden WETS' ikrafttrædelse har OLW's artikel 6, stk. 3, haft følgende ordlyd:

»Ved afslag på overgivelse udelukkende i henhold til artikel 6, stk. 2, [...] meddeler anklagemyndigheden den udstedende judicielle myndighed, at den er rede til at overtage fuldbyrdelsen af dommen.»

15 WETS' artikel 5:2 fastsætter:

»1. [WETS] træder i stedet for [Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen (lov om overdragelse af fuldbyrdelsen af straffedomme)] i forhold til Den Europæiske Unions medlemsstater [...].

[...]

3. [WETS] finder ikke anvendelse på retsafgørelser [...], der er blevet endelige før den 5. december 2011.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Ved dom af 5. februar 2007, som blev endelig den 13. juli 2007, idømte Sąd Rejonowy w Poznaniu (den regionale domstol i Poznań) Daniel Adam Popławski, der er polsk statsborger, en betinget frihedsstraf på et år. Ved afgørelse af 15. april 2010 traf denne domstol bestemmelse om, at denne straf skulle udløses.

17 Den 7. oktober 2013 udstedte den nævnte domstol en europæisk arrestordre mod Daniel Adam Popławski med henblik på fuldbyrdelse af straffen.

18 Som led i tvisten i hovedsagen om fuldbyrdelsen af denne europæiske arrestordre ønskede rechtbank Amsterdam (ret i første instans i Amsterdam, Nederlandene) afklaret, om den skulle anvende OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, som fastsætter en umiddelbar grund til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre til fordel for bl.a. personer, der er bosiddende i Nederlandene, hvilket er tilfældet for Daniel Adam Popławski.

19 Ved afgørelse af 30. oktober 2015 forelagde den forelæggende ret Domstolen en første anmodning om præjudiciel afgørelse, i hvilken forbindelse den anførte, at Kongeriget Nederlandene i henhold til OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, i tilfælde, hvor denne medlemsstat i henhold til OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, gav afslag på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, skulle erklære sig »rede« til at overtage straffuldbyrdelsen i Nederlandene på grundlag af en konvention, som var bindende for Kongeriget Nederlandene og den udstedende medlemsstat. Den forelæggende ret præciserede, at i overensstemmelse med de konventionsbestemmelser, der fandt anvendelse på forholdet mellem Republikken Polen og Kongeriget Nederlandene, afhang Nederlandenes overtagelse af straffuldbyrdelsen af, at Republikken Polen fremsatte en anmodning herom, og at den polske lovgivning var til hinder for, at der kunne fremsættes en sådan anmodning vedrørende en polsk statsborger.

20 I denne afgørelse fremhævede den forelæggende ret, at et afslag på overgivelse i et sådant tilfælde kunne medføre, at den af den europæiske arrestordre omfattede person gik fri for straf. Efter at dommen om afslag på overgivelse var blevet afsagt, kunne det nemlig vise sig umuligt at overtage straffuldbyrdelsen, fordi der ikke forelå en anmodning herom fra de polske myndigheder.

21 Den forelæggende ret udtrykte således sine tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt OLW's artikel 6, stk. 2-4, var forenelige med artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, som alene tillader et afslag på overgivelse, såfremt den fuldbyrdende medlemsstat »forpligter sig« til at fuldbyrde straffen i henhold til sin nationale lovgivning.

22 Domstolen fastslog i dom af 29. juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), at artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning om gennemførelse af denne bestemmelse, der, såfremt en anden medlemsstat anmoder om overgivelse af

en udlænding med tidsbegrænset opholdstilladelse, der er bosat i den førstnævnte medlemsstat, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som denne borger er idømt ved en endelig dom, dels ikke tillader en sådan overgivelse, dels blot fastsætter en forpligtelse for den førstnævnte medlemsstats judicielle myndigheder til at underrette den anden medlemsstats judicielle myndigheder om, at de er rede til at overtage denne straffuldbyrdelse, uden at den faktiske overtagelse af fuldbyrdelsen er garanteret på tidspunktet for afslaget på overgivelse, og uden at et sådant afslag endvidere kan anfægtes, såfremt denne overtagelse senere måtte vise sig umulig.

- 23 Ved den samme dom fastslog Domstolen tillige, at bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584 ikke har direkte virkning. Domstolen bemærkede imidlertid, at den kompetente nationale domstol – idet den tager national ret i betragtning i dens helhed og anvender de fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – i videst muligt omfang skal fortolke de omhandlede nationale bestemmelser i lyset af denne rammeafgørelses ordlyd og formål, hvilket i det foreliggende tilfælde indebærer, at den fuldbyrdende medlemsstats judicielle myndigheder, såfremt der gives afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre, som er udstedt med henblik på overgivelse af en person, der i den udstedende medlemsstat har været genstand for en endelig dom, hvorved han er pålagt en frihedsstraf, er forpligtede til selv at sikre, at den straf, som denne person er idømt, faktisk fuldbyrdes (dom af 29.6.2017, Popławski C-579/15, EU:C:2017:503).
- 24 Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen anført, at det fremgår af nævnte dom, at OLW's artikel 6, stk. 2, 3 og 5, er i strid med artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584.
- 25 Efter den forelæggende rets opfattelse følger det tillige af dom af 29. juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), at EU-retten ikke er til hinder for en fortolkning af OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, hvorefter artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 udgør det efter denne nationale bestemmelse krævede konventionsmæssige retsgrundlag for at overtage fuldbyrdelsen, idet artikel 4, nr. 6), i modsætning til de internationale konventioner, der finder anvendelse på forholdet til Republikken Polen, ikke kræver en anmodning om overtagelse fra de myndigheder, som har udstedt den europæiske arrestordre, i det foreliggende tilfælde de polske myndigheder, og at en sådan fortolkning af OLW's artikel 6, stk. 3, følgelig gør det muligt at sikre den faktiske fuldbyrdelse af en frihedsstraf i Nederlandene.
- 26 Minister van Veiligheid en Justitie (ministeren for sikkerhed og justitsvæsen, Nederlandene, herefter »ministeren«), der er det kompetente organ efter nederlandsk ret til at overtage fuldbyrdelsen af straffen, fandt imidlertid, at rammeafgørelse 2002/584 ikke udgjorde en konvention i den forstand, hvori dette udtryk blev anvendt i OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse.
- 27 Uanset om ministerens fortolkning er korrekt eller ej, kan den forelæggende ret under disse omstændigheder ikke konkludere, at denne fortolkning sikrer, at den straf, som Daniel Adam Popławski er blevet idømt, faktisk fuldbyrdes i Nederlandene.
- 28 Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om det i henhold til princippet om EU-rettens forrang er muligt at undlade at anvende de bestemmelser i nederlandsk ret, der er uforenelige med bestemmelserne i en rammeafgørelse, selv om disse sidstnævnte bestemmelser ikke har direkte virkning. Den forelæggende ret har anført, at en undladelse af at anvende OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, vil indebære, at der ikke længere er nogen begrundelse for at nægte at overgive Daniel Adam Popławski til de polske myndigheder.
- 29 Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt OLW's artikel 6, stk. 3, som ændret ved WETS, kan anvendes på tvisten i hovedsagen, eftersom denne bestemmelse siden dens ændring ikke længere henviser til et konventionsmæssigt grundlag for Nederlandenes overtagelse af den faktiske fuldbyrdelse af straffen.

- 30 Nævnte ret har ganske vist anført, at i henhold til WETS' artikel 5:2, stk. 3, finder WETS' bestemmelser, der gennemfører rammeafgørelse 2008/909, ikke anvendelse på retsafgørelser, der er blevet endelige før den 5. december 2011, således som det er tilfældet for den afgørelse, hvorved Daniel Adam Popławski blev idømt en frihedsstraf. Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at WETS' artikel 5:2, stk. 3, udgør gennemførelsen af den erklæring, som Kongeriget Nederlandene har fremsat i medfør af artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909, og at Domstolen ikke har udtalt sig om denne erklærings gyldighed, navnlig om denne erklæring var for sen, idet den blev fremsat efter vedtagelsen af denne rammeafgørelse.
- 31 Den forelæggende ret har anført, at hvis det fastslås, at den nævnte erklæring er ugyldig, finder de nationale regler, der gennemfører rammeafgørelse 2008/909, herunder OLW's artikel 6, som ændret ved WETS, i henhold til denne rammeafgørelses artikel 26 anvendelse på fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, der er udstedt mod Daniel Adam Popławski.
- 32 Imidlertid forudsætter anvendelsen af disse nationale bestemmelser på tvisten i hovedsagen, at WETS' artikel 5:2, stk. 3, kan fortolkes i overensstemmelse med rammeafgørelse 2008/909 og i modsat fald, at den forelæggende ret kan undlade at anvende denne bestemmelse i medfør af princippet om EU-rettens forrang. Desuden vil det skulle efterprøves, om det, i tilfælde af at en overgivelse afslås på grundlag af OLW's artikel 6, som ændret ved WETS, kan sikres, at straffen faktisk kan fuldbyrdes i Nederlandene.
- 33 I bekræftende tilfælde kan overgivelsen af Daniel Adam Popławski afslås, og straffen fuldbyrdes i Nederlandene i henhold til OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, og artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584.
- 34 På denne baggrund har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke kan fortolke de nationale gennemførelsesbestemmelser til en rammeafgørelse således, at anvendelsen af disse bestemmelser fører til et resultat, der er i overensstemmelse med rammeafgørelsen, skal denne myndighed da på grund af princippet om EU-rettens forrang undlade at anvende de nationale bestemmelser, der er i strid med denne rammeafgørelse?
- 2) Er en erklæring fra en medlemsstat som omhandlet i artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909[...], som ikke blev fremsat »i forbindelse med vedtagelsen af denne rammeafgørelse«, men på et senere tidspunkt, gyldig?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 35 Med det andet spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909 skal fortolkes således, at en erklæring, der er fremsat af en medlemsstat i henhold til denne bestemmelse efter tidspunktet for rammeafgørelsens vedtagelse, kan have retsvirkninger.
- 36 I henhold til dens artikel 3, stk. 1, har rammeafgørelse 2008/909 til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat med henblik på at lette den domfældtes sociale rehabilitering anerkender en dom og fuldbyrder den sanktion, som er idømt af en ret i en anden medlemsstat. Det følger af rammeafgørelsens artikel 25, at denne, i det omfang dens bestemmelser er forenelige med

bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584, finder anvendelse mutatis mutandis på fuldbyrdelse af sanktioner i tilfælde, hvor en medlemsstat påtager sig at fuldbyrde sanktionen i overensstemmelse med artikel 4, nr. 6), i sidstnævnte rammeafgørelse.

- 37 I overensstemmelse med dens artikel 26 træder rammeafgørelse 2008/909 fra den 5. december 2011 i stedet for bestemmelserne i de i denne artikel omhandlede konventioner om overførsel af domfældte, der finder anvendelse på forholdet mellem medlemsstaterne. Det fremgår endvidere af nævnte rammeafgørelses artikel 28, stk. 1, at anmodninger om anerkendelse af en retsafgørelse og fuldbyrdelse af en sanktion, der modtages fra den 5. december 2011, ikke længere reguleres af eksisterende retsakter om overførsel af domfældte, men af de forskrifter, som medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse af samme rammeafgørelse.
- 38 Artikel 28, stk. 2 i rammeafgørelse 2008/909 tillader dog enhver medlemsstat i forbindelse med vedtagelsen af denne rammeafgørelse at fremsætte en erklæring om, at den som udstedelses- og fuldbyrdesstat fortsat vil anvende de eksisterende retsakter om overførsel af domfældte, der gjaldt inden den 5. december 2011, i tilfælde, hvor den endelige dom om strafpålægning blev afsagt før en af denne medlemsstat fastsat dato, for så vidt som denne dato ikke ligger senere end den 5. december 2011. Når en medlemsstat fremsætter en sådan erklæring, finder de nævnte retsakter anvendelse i de tilfælde, der er omhandlet i denne erklæring, i forhold til alle andre medlemsstater, uanset om de har fremsat den samme erklæring.
- 39 Rammeafgørelse 2008/909 blev vedtaget den 27. november 2008. Den 24. marts 2009 fremsatte Kongeriget Nederlandene over for Rådet en erklæring i henhold til denne rammeafgørelses artikel 28, stk. 2 (EUT 2009, L 265, s. 41), hvorved medlemsstaten oplyste, at den ville anvende de eksisterende retsakter om overførsel af domfældte, der gjaldt inden den 5. december 2011, i alle de tilfælde, hvor den endelige dom om strafpålægning blev afsagt før denne dato.
- 40 Det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at Kongeriget Nederlandene, efter at den anmodning om præjudiciel afgørelse, som behandles i nærværende sag, blev indgivet, trak denne erklæring tilbage med virkning fra den 1. juni 2018. Ikke desto mindre finder den forelæggende ret det nødvendigt at fastholde det andet spørgsmål, navnlig fordi Republikken Polen selv afgav en erklæring i henhold til artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909 efter datoen for denne rammeafgørelses vedtagelse, således at nævnte erklæring tillige vil kunne anses for afgivet for sent.
- 41 Det bemærkes i denne forbindelse, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 På trods af at Kongeriget Nederlandene har trukket den erklæring tilbage, som det havde fremsat i henhold til artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909, er de betingelser, som kan foranledige Domstolen til at afslå at træffe afgørelse vedrørende det forelagte spørgsmål, ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

- 44 Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt den af Republikken Polen fremsatte erklæring har retsvirkninger, kan have betydning i den foreliggende hovedsag, eftersom en sådan erklæring i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909 forpligter de øvrige medlemsstater til, i de tilfælde, der er fastsat i denne erklæring, fortsat at anvende de eksisterende retsakter om overførelse af domfældte, der gjaldt inden den 5. december 2011, i deres forhold til Republikken Polen.
- 45 Hvad angår realiteten skal det fremhæves, at artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909 fraviger den almindelige ordning i rammeafgørelsens artikel 28, stk. 1, og at gennemførelsen af denne fravigelse desuden ensidigt er betroet hver enkelt medlemsstat. Det følger heraf, at denne bestemmelse skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 25.1.2017, van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, præmis 30).
- 46 Det fremgår af selve bestemmelsens ordlyd, at den deri omhandlede erklæring skal fremsættes af medlemsstaten på tidspunktet for nævnte rammeafgørelses vedtagelse. Det følger heraf, at en erklæring, der er fremsat efter dette tidspunkt, ikke opfylder de af EU-lovgiver udtrykkeligt fastsatte betingelser for, at denne erklæring kan få retsvirkninger.
- 47 Den generelle opbygning af rammeafgørelse 2008/909 understøtter denne fortolkning. Når lovgiver har ønsket at give medlemsstaterne mulighed for at fremsætte en erklæring, ikke blot i forbindelse med denne rammeafgørelses vedtagelse, men også på et senere tidspunkt, er en sådan mulighed, således som generaladvokaten har anført i punkt 47 i forslaget til afgørelse, nemlig udtrykkeligt blevet fastsat i rammeafgørelsen, hvilket illustreres af dennes artikel 4, stk. 7, og artikel 7, stk. 4.
- 48 Endvidere skal det bemærkes, at i modsætning til hvad den nederlandske regering har anført i sit skriftlige indlæg, er den omstændighed, at en medlemsstat på tidspunktet for vedtagelsen af rammeafgørelse 2008/909 eller på et tidligere stadium af dennes udarbejdelse blot tilkendegiver, at denne har til hensigt at fremsætte en erklæring i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 28, stk. 2, ikke det samme som en erklæring som omhandlet i denne bestemmelse. En sådan erklæring skal nemlig i modsætning til en simpel hensigtserklæring tydeligt angive datoen for afsigelsen af de endelige domme om strafpålægelse, som den pågældende medlemsstat agter at undtage fra anvendelsen af nævnte rammeafgørelse.
- 49 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 28, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/909 skal fortolkes således, at en erklæring, der er fremsat af en medlemsstat i henhold til denne bestemmelse efter tidspunktet for rammeafgørelsens vedtagelse, ikke kan have retsvirkninger.

Det første spørgsmål

- 50 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det pålægger en retsinstans i en medlemsstat at undlade at anvende en bestemmelse i denne medlemsstats nationale ret, der er uforenelig med bestemmelserne i en rammeafgørelse.
- 51 Det fremgår af de sagsakter, som er forelagt Domstolen, at den forelæggende ret navnlig er tvivl om, hvorvidt den kan undlade at anvende de nationale bestemmelser, som den finder er i strid med rammeafgørelse 2002/584 og 2008/909.
- 52 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes for det første, at EU-retten er kendetegnet ved den omstændighed, at den er udledt af en selvstændig kilde, som udgøres af traktaterne, ved dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer og ved den direkte virkning af en hel række bestemmelser, der gælder for medlemsstaternes statsborgere og for staterne selv. Disse væsentlige

karakteristika i EU-retten har givet anledning til et struktureret netværk af indbyrdes afhængige principper, regler og retlige forbindelser, der er gensidigt bindende for Unionen selv og dens medlemsstater og indbyrdes mellem medlemsstaterne (jf. bl.a. udtalelse 2/13 af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 166 og 167, dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 45, og udtalelse 1/17 af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 109).

- 53 Ifølge princippet om EU-rettens forrang har EU-retten en fortrinsstilling i forhold til medlemsstaternes nationale ret (dom af 15.7.1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1159 og 1160).
- 54 Dette princip medfører derfor en forpligtelse for alle instanser i medlemsstaterne til at sikre, at de forskellige EU-retlige regler gennemføres fuldt ud, idet medlemsstaternes nationale ret ikke kan ændre den virkning, som disse forskellige regler tillægges på disse staters område (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 59, og af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 39).
- 55 I denne henseende bemærkes, at princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, i henhold til hvilket de nationale retter har pligt til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten, udgør en væsentlig del af systemet i traktaterne, idet det gør det muligt for den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den (dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 75 og 76, af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 59, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 31).
- 56 Tilsvarende ville EU-rettens fulde virkning blive svækket, og beskyttelsen af de i EU-retten anerkendte rettigheder ville blive forringet, såfremt borgerne var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, der må tilregnes en medlemsstat (dom af 19.11.1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 33).
- 57 Det fremgår af det ovenstående, at med henblik på at sikre virkningen af samtlige bestemmelser i EU-retten indebærer princippet om forrang en pligt for de nationale retter til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten og til at anerkende borgernes ret til at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, der må tilregnes en medlemsstat.
- 58 Det er endvidere i henhold til princippet om forrang, at den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, har pligt til – såfremt der ikke kan anlægges en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre disse bestemmelsers fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (jf. i denne retning dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Der skal imidlertid også tages hensyn til EU-rettens øvrige væsentlige kendetegn og navnlig til den omstændighed, at det anerkendes, at EU-retten, dog kun for en dels vedkommende, har direkte virkning.
- 60 Princippet om EU rettens forrang kan derfor ikke føre til, at der rejses tvivl om den væsentlige sontring mellem de EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, og dem, der ikke har direkte virkning, og kan dermed heller ikke føre til oprettelse af en enkelt ordning for de nationale retters anvendelse af samtlige EU-retlige bestemmelser.

- 61 I denne henseende skal det fremhæves, at enhver national ret har pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 41, og af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 75).
- 62 Derimod kan en EU-retlig bestemmelse uden direkte virkning ikke som sådan påberåbes i forbindelse med en tvist, der henhører under EU-retten, med henblik på at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der er i modstrid hermed.
- 63 Således har den nationale ret ikke pligt til alene på grundlag af EU-retten at se bort fra en bestemmelse i national ret, der er uforenelig med en bestemmelse i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvis denne ligesom chartrets artikel 27 ikke har direkte virkning (jf. i denne retning dom af 15.1.2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 46-48).
- 64 Tilsvarende kan påberåbelsen af en direktivbestemmelse, som ikke er tilstrækkelig klar, præcis og ubetinget til at blive tillagt direkte virkning, ikke føre til, at en ret i en medlemsstat alene på grundlag af EU-retten undlader at anvende en national bestemmelse (jf. i denne retning dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 41, af 6.3.2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, præmis 50, af 25.6.2015, Indėlių ir investicijų draudimas og Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, præmis 60, og af 16.7.2015, Larentia + Minerva og Marenave Schiffahrt, C-108/14 og C-109/14, EU:C:2015:496, præmis 51 og 52).
- 65 Desuden følger det af Domstolens faste praksis, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for en borger og derfor ikke som sådan kan påberåbes over for denne ved en national retsinstans (jf. bl.a. dom af 26.9.1996, Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, præmis 36 og deri nævnte retspraksis, af 17.7.2008, Arcor m.fl., C-152/07 – C-154/07, EU:C:2008:426, præmis 35, og af 22.1.2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 72 og deri nævnte retspraksis).
- 66 Det skal således bemærkes, at ifølge artikel 288, stk. 3, TEUF består et direktivs bindende karakter, som er grundlaget for, at der kan støttes ret herpå, kun i forhold til »enhver medlemsstat, som det rettes til«, og at Unionen kun har beføjelse til generelt og abstrakt at udstede regler, der direkte skaber forpligtelser for borgerne, på de områder, hvor den har kompetence til at udstede forordninger (jf. i denne retning dom af 12.12.2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, præmis 22, og af 22.1.2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 72).
- 67 Det følger af det ovenstående, at selv en klar, præcis og ubetinget direktivbestemmelse ikke giver den nationale ret adgang til at undlade at anvende en modstridende bestemmelse i national ret, hvis der herved vil blive pålagt en borger yderligere forpligtelser (jf. i denne retning dom af 3.5.2005, Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 72 og 73, af 17.7.2008, Arcor m.fl., C-152/07 – C-154/07, EU:C:2008:426, præmis 35-44, af 27.2.2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, præmis 46 og 47, af 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 49, og af 22.1.2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 73).
- 68 Skønt en national rets pligt til at undlade at anvende en national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, følger af sidstnævnte bestemmelses forrang, er den ikke desto mindre, således som det bekræftes i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 64-67, betinget af, at den pågældende bestemmelse har direkte virkning i den tvist, som denne ret skal påkende. Følgelig er en national ret ikke forpligtet til alene på grundlag af EU-retten at undlade at anvende en national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, såfremt sidstnævnte bestemmelse ikke har direkte virkning.

- 69 For det andet bemærkes, at hverken rammeafgørelse 2002/584 eller rammeafgørelse 2008/909 har direkte virkning. Disse rammeafgørelser er nemlig blevet vedtaget på grundlag af den tidligere tredje søjle i Unionen, navnlig i henhold til artikel 34, stk. 2, litra b), EU. Denne bestemmelse fastsatte dels, at rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, dels at rammeafgørelser ikke indebærer direkte virkning (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 56, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 26).
- 70 Det bemærkes i denne henseende, at i henhold til artikel 9 i protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til traktaterne, bevares retsvirkningerne af retsakter, der er vedtaget af EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer på grundlag af EU-traktaten inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne. Idet rammeafgørelse 2002/584 og 2008/909 ikke har været genstand for en sådan ophævelse, annulatio eller ændring, fortsætter de derfor med at have retsvirkninger i henhold til artikel 34, stk. 2, litra b), EU (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 57).
- 71 Da de nævnte rammeafgørelser ikke har direkte virkning i henhold til selve EU-traktaten, følger det af nærværende doms præmis 68, at en ret i en medlemsstat ikke er forpligtet til alene på grundlag af EU-retten at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der er i strid med disse rammeafgørelser.
- 72 Det bemærkes for det tredje, at selv om rammeafgørelser ikke har direkte virkning, indebærer deres bindende virkning ikke desto mindre en forpligtelse for de nationale myndigheder til at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret fra tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen for disse rammeafgørelser (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 58 og 61).
- 73 Disse myndigheder er ved anvendelsen af national ret således forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke denne lovgivning i lyset af rammeafgørelsens ordlyd og formål med henblik på at nå det med rammeafgørelsen tilsigtede resultat (jf. i denne retning dom af 16.6.2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 43, af 5.9.2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, præmis 54, af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 59, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 31).
- 74 Princippet om overensstemmende fortolkning af national ret er imidlertid underlagt visse begrænsninger.
- 75 Således er de generelle retsprincipper, bl.a. retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, navnlig til hinder for, at denne forpligtelse til overensstemmende fortolkning kan føre til, at strafansvaret for dem, der har begået en lovovertrædelse, fastlægges eller skærpes på grundlag af en rammeafgørelse og uafhængigt af en lov vedtaget til gennemførelse heraf (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 63-64, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 32).
- 76 Princippet om en overensstemmende fortolkning kan endvidere ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis). Forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning ophører med andre ord, når national lovgivning ikke kan anvendes således, at den fører til et resultat, der er foreneligt med det resultat, der tilsigtes med den pågældende rammeafgørelse (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 66).
- 77 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver imidlertid, at national ret tages i betragtning i dens helhed, og at der anvendes fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, for at sikre den fulde virkning af rammeafgørelsen og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der

tilsigtes med rammeafgørelsen (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, præmis 56, af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 34, og af 12.2.2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 68).

- 78 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning pålægger de nationale retter i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med en rammeafgørelse, og af egen drift undlade at anvende enhver fortolkning anlagt af en højere retsinstans, som er bindende for disse i medfør af national ret, hvis denne fortolkning ikke er forenelig med den pågældende rammeafgørelse (jf. i denne retning dom af 19.4.2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, præmis 33, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 35 og 36).
- 79 En national retsinstans kan derfor ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse stedse er blevet fortolket i en retning, som ikke er forenelig med denne ret (dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 69, og af 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 60), eller er blevet anvendt på denne måde af de kompetente nationale myndigheder.
- 80 Hvad i det foreliggende tilfælde angår forpligtelsen til at fortolke nederlandsk ret, og nærmere bestemt OLW, i overensstemmelse med rammeafgørelse 2002/584 skal følgende betragtninger anføres.
- 81 I præmis 37 i dom af 29. juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), fastslog Domstolen, at den nationale rets pligt til at sikre den fulde virkning af rammeafgørelse 2002/584 indebærer en forpligtelse for Kongeriget Nederlandene til at fuldbyrde den i hovedsagen omhandlede europæiske arrestordre, eller, såfremt dette afslås, at den straf, der er idømt Daniel Adam Popławski i Polen, faktisk fuldbyrdes i Nederlandene.
- 82 Det skal således bemærkes, at den eftersøgte straffrihed er uforenelig med det mål, der forfølges såvel med rammeafgørelse 2002/584 (jf. i denne retning dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 23, og af 13.12.2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, præmis 47) som med artikel 3, stk. 2, TEU, hvorefter Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer og samtidig passende foranstaltninger navnlig vedrørende kontrol ved de ydre grænser samt forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (dom af 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Forholdene under frihedsberøvelse i Ungarn), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, præmis 86).
- 83 Domstolen har tillige fremhævet, at idet den i nærværende doms præmis 81 omhandlede forpligtelse ingen betydning har for afgørelsen af Daniel Adam Popławskis straffeansvar, der følger af dommen afsagt mod ham den 5. februar 2007 ved Sąd Rejonowy w Poznaniu (den regionale domstol i Poznań), kan den a fortiori ikke anses for at medføre en skærpelse af dette ansvar som omhandlet i nærværende doms præmis 75 (dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 37).
- 84 Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at den forelæggende ret synes at udelukke, at OLW kan anvendes på en sådan måde, at den i hovedsagen omhandlede europæiske arrestordre fuldbyrdes og Daniel Adam Popławski overgives til de polske judicielle myndigheder, medmindre der anlægges en fortolkning contra legem.
- 85 Såfremt det faktisk viser sig umuligt at fortolke national ret således, at den europæiske arrestordre, der er udstedt mod Daniel Adam Popławski, kan fuldbyrdes, hvilket det tilkommer den foreliggende ret at efterprøve, påhviler det derfor stadig sidstnævnte i videst muligt omfang at fortolke den relevante nederlandske lovgivning og navnlig OLW's artikel 6 – på grundlag af hvilken Daniel Adam Popławskis overgivelse til de polske myndigheder afslås – således, at anvendelsen af denne lovgivning gør det

muligt, ved at overtage den faktiske fuldbyrdelse i Nederlandene af den straf, som blev idømt Daniel Adam Popławski, at undgå sidstnævntes straffrihed og således nå til en løsning, der er forenelig med det formål med rammeafgørelse 2002/584, som blev nævnt i nærværende doms præmis 82.

- 86 Som Domstolen fremhævede i præmis 23 i dom af 29. juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), kan en medlemsstats lovgivning – der ligesom OLW's artikel 6 gennemfører den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning, der er indeholdt i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, ved at bestemme, at dens judicielle myndigheder under alle omstændigheder er forpligtede til at give afslag på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, hvis den eftersøgte er bosat i denne medlemsstat, uden at disse myndigheder råder over nogen skønsmagter, og uden at denne medlemsstat forpligter sig til faktisk at fuldbyrde den frihedsstraf, som den eftersøgte er idømt, hvorved der opstår en risiko for, at den eftersøgte ikke straffes – herved ikke anses for at være i overensstemmelse med den nævnte rammeafgørelse.
- 87 Under disse omstændigheder bemærkes, at Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret brugbare svar i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, kan give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den forelæggende ret i dens bedømmelse og oplyse den om, hvilken fortolkning af den nationale ret der opfylder dens forpligtelse til at fortolke denne i overensstemmelse med EU-retten (dom af 17.10.2018, Kohn, C-167/17, EU:C:2018:833, præmis 68).
- 88 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår den forpligtelse, der er pålagt ved artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 og omtalt i nærværende doms præmis 86, til at sikre at fuldbyrdesstaten overtager den faktiske fuldbyrdelse af frihedsstraffen i tilfælde af afslag på fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre, skal det bemærkes, at denne forpligtelse forudsætter en reel forpligtelse fra denne stats side med henblik på at fuldbyrde den frihedsstraf, der er idømt den eftersøgte, således at det forhold, at denne stat erklærer sig »rede« til at lade denne straf fuldbyrde, under alle omstændigheder ikke i sig selv kan anses for at begrunde et sådant afslag. Heraf følger, at den fuldbyrdende judicielle myndighed forud for ethvert afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre skal have foretaget en efterprøvelse af muligheden for faktisk at fuldbyrde straffen i henhold til sin nationale lovgivning (dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 22).
- 89 Det fremgår imidlertid af præmis 38 i dom af 29. juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), at den erklæring, hvorved Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene) meddeler den udstedende judicielle myndighed, at den i henhold til OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, er rede til at overtage straffuldbyrdelsen på grundlag af den i hovedsagen omhandlede europæiske arrestordre, efter den forelæggende rets vurdering ikke kan fortolkes således, at den udgør en reel forpligtelse for den nederlandske stat til at fuldbyrde denne straf, medmindre artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 udgør det konventionsretlige retsgrundlag som omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 3, for at Nederlandene faktisk skal fuldbyrde en sådan straf.
- 90 Skønt det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om nederlandsk ret kan fortolkes således, at rammeafgørelse 2002/584 sidestilles med et sådant konventionsretligt retsgrundlag ved anvendelsen af OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, har Domstolen allerede fastslået, at EU-retten ikke er til hinder herfor.
- 91 For det første fremgår det således af Domstolens praksis, at ifølge 5., 7. og 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/584 og dennes artikel 1, stk. 1 og 2, erstatter denne rammeafgørelse alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemsstaterne, herunder de konventioner, der eksisterede i denne henseende mellem de forskellige medlemsstater. Da nævnte rammeafgørelse, selv om den har sin egen retlige ordning fastsat i EU-retten, eksisterer sammen med de udleveringskonventioner, der binder de forskellige medlemsstater i forhold til tredjelande, forekommer det ikke umiddelbart udelukket at sidestille rammeafgørelse 2002/584 med en sådan konvention (jf. i

denne retning dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 41, og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 39).

- 92 For det andet har Domstolen endvidere fastslået, at rammeafgørelse 2002/584 ikke indeholder nogen bestemmelse, der gør det muligt at konkludere, at den er til hinder for, at udtrykket »en anden konvention, der finder anvendelse«, der fremgår af OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, fortolkes således, at det omfatter denne rammeafgørelses artikel 4, nr. 6), eftersom en sådan fortolkning kunne sikre, at den fuldbyrdende judicielle myndigheds mulighed for at give afslag på at fuldbyrde den europæiske arrestordre kun udøves, såfremt der sikres en faktisk fuldbyrdelse i Nederlandene af den straf, som Daniel Adam Popławski er idømt, og såfremt det således fører til en løsning, der er i overensstemmelse med det med denne rammeafgørelse forfulgte formål (dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 42).
- 93 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret har bekræftet, at en sådan sidestilling, i henhold til den fortolkning af nederlandsk ret som denne ret anlægger, kan sikre, at den straf, som Daniel Adam Popławski er idømt, faktisk fuldbyrdes i Nederlandene. Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at den minister, der har intervenseret i hovedsagen i medfør af OLW's artikel 6, stk. 4, finder, at rammeafgørelse 2002/584 ikke udgør en konvention i den forstand, hvori dette udtryk blev anvendt i OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse.
- 94 Herved bemærkes for det første, at forpligtelsen til at fortolke national ret i overensstemmelse med rammeafgørelse 2002/584 som fremhævet i nærværende doms præmis 72 påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder ministeren i det forelæggende tilfælde. Sidstnævnte har således pligt til, ligesom de judicielle myndigheder, i videst muligt omfang at fortolke nederlandsk ret i lyset af denne rammeafgørelses ordlyd og formål, for at kunne bevare virkningen af rammeafgørelse 2002/584 ved at overtage fuldbyrdelsen i Nederlandene af den straf, som Daniel Adam Popławski er idømt, hvilket den i nærværende doms præmis 92 omhandlede fortolkning af OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, sikrer.
- 95 For det andet er den omstændighed, at en fortolkning af national lovgivning, der er uforenelig med EU retten, støttes af ministeren, i intet tilfælde til hinder for den pligt til at anlægge en overensstemmende fortolkning, der påhviler den forelæggende ret.
- 96 Dette gælder så meget desto mere, fordi rammeafgørelse 2002/584 indfører en ordning med samarbejde mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder, og fordi afgørelsen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre skal træffes af en judicial myndighed, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer – herunder garantien for uafhængighed – således at hele den procedure, der er fastsat i rammeafgørelsen, udføres under retsligt tilsyn (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 56). Heraf følger, at eftersom ministeren ikke er en judicial myndighed i nævnte rammeafgørelses forstand (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 45), kan afgørelsen vedrørende fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, der er udstedt mod Daniel Adam Popławski, ikke afhænge af den fortolkning, som ministeren anlægger af OLW's artikel 6, stk. 3.
- 97 Den forelæggende ret kan derfor ikke i hovedsagen med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke nævnte artikel 6, stk. 3, i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse af ministeren er blevet fortolket i en retning, som ikke er forenelig med denne ret (jf. analogt dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 69).

- 98 Det følger af det ovenstående, at hvis den forelæggende ret drager den konklusion, at rammeafgørelse 2002/584 i overensstemmelse med de i nederlandsk ret anerkendte fortolkningsmetoder kan sidestilles med en konvention ved anvendelsen af OLW's artikel 6, stk. 3, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil WETS' ikrafttrædelse, har denne pligt til at anvende denne bestemmelse fortolket således på tvisten i hovedsagen uden hensyntagen til, at ministeren modsætter sig denne fortolkning.
- 99 Hvad dernæst angår den forpligtelse, der er pålagt ved artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 og omtalt i nærværende doms præmis 86, til at sikre den fuldbyrdende judicielle myndighed en skønsmargen ved gennemførelsen af den i denne bestemmelse fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, bemærkes for det første, at denne myndighed skal kunne tage hensyn til formålet med den i denne bestemmelse omhandlede fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, som ifølge Domstolens faste praksis består i 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 (dom af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 21).
- 100 Det følger heraf, at den mulighed, som den fuldbyrdende judicielle myndighed har for på grundlag af artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 at afslå at overgive den eftersøgte, kun kan anvendes, hvis denne judicielle myndighed, efter at have undersøgt, dels om denne person opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, dels om den frihedsstraf, som denne person er blevet idømt af den udstedende medlemsstat, reelt kan fuldbyrdes i den fuldbyrdende medlemsstat, vurderer, at der foreligger en legitim interesse, som kan begrunde, at den af den udstedende medlemsstat idømte straf fuldbyrdes på den fuldbyrdende medlemsstats område (dom af 13.12.2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, præmis 37).
- 101 Det påhviler således først og fremmest den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med den i foregående præmis nævnte forpligtelse.
- 102 Denne retsinstans skal i hvert fald anlægge en fortolkning af national ret, der gør det muligt at nå til en løsning, som i hovedsagen ikke er i strid med det formål, der tilstræbes med rammeafgørelse 2002/584. Forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning gælder nemlig så længe, at national ret kan anvendes på en sådan måde, at den fører til et resultat, der er foreneligt med det resultat, der tilsigtes med denne rammeafgørelse (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 66).
- 103 I så henseende fremgår det af de betingelser for anvendelse af den fakultative grund til afslag på en europæisk arrestordre, der er fastsat i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, at EU-lovgiver i tråd med rammeafgørelsens generelle formål, som er fremhævet i nærværende doms præmis 82, har villet undgå enhver risiko for, at den eftersøgte går fri for straf (jf. i denne retning dom af 13.12.2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, præmis 47).
- 104 En fortolkning af OLW's artikel 6, hvorefter den forelæggende ret under ingen omstændigheder kan fuldbyrde den europæiske arrestordre, der er udstedt mod Daniel Adam Popławski, er imidlertid ikke nødvendigvis til hinder for, at enhver risiko for Daniel Adam Popławskis straffrihed udelukkes, eller for at såvel det med nævnte rammeafgørelse tilstræbte formål som den forpligtelse, som rammeafgørelsen pålægger Kongeriget Nederlandene i det forelæggende tilfælde – der er omtalt i nærværende doms præmis 81 henholdsvis præmis 82 – følgerlig opfyldes.
- 105 Hvis det derimod kræves – for at fortolkningen af OLW's artikel 6 kan anses for at være i overensstemmelse med EU-retten – at denne bestemmelse giver den forelæggende ret en skønsmargen, idet denne bemyndiges til at fuldbyrde den europæiske arrestordre, der er udstedt mod Daniel Adam Popławski, såfremt denne ret finder, at ingen legitim interesse begrunder, at den straf, som denne person er idømt, fuldbyrdes i Nederlandene, består der, hvis national ret ikke kan fortolkes

i overensstemmelse med et sådant krav, en risiko for at umuliggøre ikke blot Daniel Adam Poplawskis overgivelse til de polske myndigheder, men også hans strafs faktiske fuldbyrdelse i Nederlandene, fordi rammeafgørelse 2002/584 ikke har direkte virkning.

- 106 Et sådant resultat ville betyde, at den eftersøgte går fri for straf, og ville være i strid med det med rammeafgørelse 2002/584 tilstræbte formål og med den forpligtelse, som rammeafgørelsen pålægger Nederlandene i det forelæggende tilfælde, der er omtalt i nærværende doms præmis 81 henholdsvis præmis 82.
- 107 På denne baggrund må det antages, at den forelæggende ret vil anlægge en fortolkning af nederlandsk ret, der er i overensstemmelse med de formål, der tilstræbes med rammeafgørelse 2002/584, ved at fortolke denne ret således, at det afslag på at fuldbyrde den i hovedsagen omhandlede, og af Republikken Polen udstedte, europæiske arrestordre betinges af en garanti for, at den frihedsstraf, som Daniel Adam Poplawski er blevet idømt, rent faktisk vil blive fuldbyrdet i Nederlandene, hvilket skal gælde, selv om nederlandsk ret fastsætter, at afslaget sker automatisk.
- 108 Henset til oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen synes en sådan fortolkning af nederlandsk ret i overensstemmelse med artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 at være mulig, og dermed synes fuldbyrdelse i Nederlandene af den frihedsstraf, som Daniel Adam Poplawski er blevet idømt i Polen, at kunne tillades, hvilket det imidlertid påhviler den forelæggende ret at efterprøve.
- 109 I betragtning af det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det ikke pålægger en national ret at undlade at anvende en national bestemmelse, der er uforenelig med bestemmelserne i en rammeafgørelse, såsom de i hovedsagen omhandlede rammeafgørelser, hvis retsvirkninger bevares i overensstemmelse med artikel 9 i protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til traktaterne, idet disse bestemmelser ikke har direkte virkning. Medlemsstaternes myndigheder, herunder retterne, har ikke desto mindre pligt til i videst muligt omfang at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret, således at de kan sikre et resultat, som er foreneligt med det formål, der tilstræbes med den pågældende rammeafgørelse.

Sagsomkostninger

- 110 Da sagen 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 de 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 28, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union skal fortolkes således, at en erklæring, der er fremsat af en medlemsstat i henhold til denne bestemmelse efter tidspunktet for rammeafgørelsens vedtagelse, ikke kan have retsvirkninger.**
- 2) **Princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det ikke pålægger en national ret at undlade at anvende en national bestemmelse, der er uforenelig med bestemmelserne i en rammeafgørelse, såsom de i hovedsagen omhandlede rammeafgørelser, hvis retsvirkninger bevares i overensstemmelse med artikel 9 i protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til traktaterne, idet disse bestemmelser ikke har direkte virkning. Medlemsstaternes myndigheder, herunder retterne, har ikke desto mindre pligt til i videst**

muligt omfang at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret, således at de kan sikre et resultat, som er foreneligt med det formål, der tilstræbes med den pågældende rammeafgørelse.

Underskrifter