Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 8. november 2018 [1]

Sag C-551/18 PPU

IK

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Hof van Cassatie (kassationsdomstol, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – europæisk arrestordre – indhold – artikel 8, stk. 1, litra f) – den europæiske arrestordre omhandler ikke en tillægsstraf, som den eftersøgte er idømt – overgivelse i henhold til en sådan arrestordre – følger«

1. Unge jurastuderende i Europa bliver ofte indført i strafferetten med et latinsk udtryk: »nullum crimen nulla poena sine lege scripta, praevia, certa et stricta«. Dette er en klar regel og et grundlæggende retsprincip: princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel. Hvad man opdager senere som jurastuderende, jurist, advokat eller professor eller selv som generaladvokat ved Den Europæiske Unions Domstol, er de uendelige nuancer, som dette latinske udtryk kan dække over. Begreber som »poena« kræver altid en fortolkning.

2. I den foreliggende sag er der således tale om en »tillægsstraf«, som består i, at den domfældte underkastes rettens tilsyn i en periode på ti år efter udløbet af en øjeblikkelig hovedstraf i form af frihedsberøvelse i tre år. Er denne tillægsstraf anført blandt de elementer, som skal nævnes i en europæisk arrestordre i medfør af artikel 8 i rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne [2], og hvad er i så fald følgerne af, at den ikke nævnes?

Retsforskrifter

EU-retten

3. Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre« 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.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Rammeafgørelse af 13.6.2002 (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelsen«).

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 [TEU].«

4. I henhold til rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, kan »[e]n europæisk arrestordre […] udstedes for forhold, der efter den udstedende medlemsstats lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder eller, når der er idømt en straf eller pålagt en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe af en varighed på mindst fire måneder«.

5. Artikel 3 opregner de obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, mens artikel 4 omhandler fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse [3].

6. Rammeafgørelsens artikel 4a indeholder detaljerede regler om de omstændigheder, hvorunder fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre kan nægtes, hvis den pågældende ikke selv var til stede under den retssag, der førte til afgørelsen [4].

7. Rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1 og 2, definerer »[d]en udstedende judicielle myndighed« som »den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre«, og »den fuldbyrdende judicielle myndighed« som »den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at fuldbyrde en europæisk arrestordre«.

8. Rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, med overskriften »Den europæiske arrestordres indhold og form«, bestemmer:

»Den europæiske arrestordre skal indeholde følgende oplysninger i overensstemmelse med formularen i bilaget:

a) den eftersøgtes identitet og nationalitet

b) navn, adresse, telefon- og faxnummer samt e-postadresse på den judicielle myndighed i udstedelseslandet

c) angivelse af, om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, som er omfattet af artikel 1 og 2

d) lovovertrædelsens karakter og retlige beskrivelse, navnlig i relation til artikel 2

e) en beskrivelse af, under hvilke omstændigheder lovovertrædelsen er begået, herunder tidspunkt, sted og omfang af den eftersøgtes deltagelse heri

f) den idømte straf, hvis der er tale om en endelig dom, eller den strafferamme, der er fastsat for den pågældende lovovertrædelse i loven i den udstedende medlemsstat

g) så vidt muligt andre følger af lovovertrædelsen.«

9. Rammeafgørelsens artikel 11, stk. 1, fastsætter, at når en eftersøgt anholdes, informerer den kompetente fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med sin nationale lovgivning, den pågældende om »den europæiske arrestordre og om dens indhold samt om muligheden for at give samtykke til at blive overgivet til den udstedende judicielle myndighed«.

3 – Det er ubestridt, at ingen af disse grunde er relevante i den foreliggende sag.

4 – I retsmødet har repræsentanten for IK bekræftet, at artikel 4a ikke fandt anvendelse i denne sag.

10. Rammeafgørelsens artikel 13 vedrører den eftersøgtes samtykke til overgivelse:

»1. Hvis den anholdte person oplyser, at han giver sit samtykke til overgivelse, afgives dette samtykke og i givet fald det udtrykkelige afkald på anvendelse af »specialitetsreglen«, jf. artikel 27, stk. 2, til den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats nationale lovgivning.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at samtykket og i givet fald afkaldet som omhandlet i stk. 1 indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har afgivet dem med fuldt kendskab til følgerne heraf. Med henblik herpå har den eftersøgte ret til juridisk bistand.

3. Samtykket og i givet fald afkaldet som omhandlet i stk. 1 føres til protokols i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.

4. Samtykket kan i princippet ikke tilbagekaldes. […]«

11. Ifølge rammeafgørelsens artikel 14, »[h]vis den anholdte ikke giver sit samtykke til overgivelse som omhandlet i artikel 13, har han ret til at blive afhørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning.«

12. Rammeafgørelsens artikel 15 omhandler afgørelsen om overgivelse:

»1. Den fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om overgivelse af den pågældende inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse.

2. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, anmoder den om straks at få de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig i forbindelse med artikel 3-5 og 8, og kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelsen af disse oplysninger under hensyn til nødvendigheden af at overholde fristerne i artikel 17.

3. Den udstedende judicielle myndighed kan til enhver tid fremsende supplerende nyttige oplysninger til den fuldbyrdende judicielle myndighed.«

13. Rammeafgørelsens artikel 17, stk. 1, fastsætter, at den europæiske arrestordre »behandles og fuldbyrdes som hastesag«. I henhold til denne artikels stk. 2 og 3 bør der i de tilfælde, hvor den eftersøgte giver sit samtykke til overgivelse, træffes endelig afgørelse om fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre senest ti dage efter, at dette samtykke er givet, mens der i andre tilfælde bør træffes endelig afgørelse om fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre senest tres dage efter anholdelsen af den eftersøgte. Ifølge denne artikels stk. 6 skal ethvert afslag på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre begrundes.

14. Rammeafgørelsens artikel 19 vedrører afhøring af den eftersøgte, når denne ikke giver sit samtykke til overgivelse:

»1. Den eftersøgte afhøres af en judiciel myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende.

2. Den eftersøgte afhøres i overensstemmelse med lovgivningen i den fuldbyrdende medlemsstat og på de betingelser, der er aftalt mellem den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed.

3. Den kompetente fuldbyrdende judicielle myndighed kan udpege en anden judiciel myndighed i sin medlemsstat til at deltage i afhøringen af den eftersøgte med henblik på at sikre korrekt anvendelse af denne artikel og af de fastsatte betingelser.«

15. Under overskriften »Eventuel retsforfølgning for andre lovovertrædelser« har rammeafgørelsens artikel 27 følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan meddele Generalsekretariatet for Rådet, at i forbindelserne med andre medlemsstater, der har givet samme meddelelse, formodes samtykke at være givet til retsforfølgning, idømmelse af straf eller tilbageholdelse med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet, medmindre den fuldbyrdende judicielle myndighed i en konkret sag anfører andet i sin afgørelse om overgivelse.

2. Bortset fra de i stk. 1 og 3 omhandlede tilfælde kan en person, der er overgivet, ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

[…]«

16. I henhold til rammeafgørelsens artikel 31, stk. 1, erstatter rammeafgørelsen de tilsvarende bestemmelser i flere gældende konventioner om udlevering mellem medlemsstaterne, herunder den europæiske konvention om udlevering [5] og konventionen om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater [6].

17. Formularen til den europæiske arrestordre i bilaget til rammeafgørelsen indeholder et litra c), »Straffens varighed«, hvori punkt 1 og 2 henholdsvis har overskrifterne »Maksimal varighed af den frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, der kan idømmes for lovovertrædelsen eller lovovertrædelserne« og »Varigheden af den idømte frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning«.

18. Litra f) i formularen til den europæiske arrestordre har overskriften »Andre forhold af relevans for sagen«, og det er anført, at disse oplysninger er fakultative.

Belgisk ret

19. I henhold til den belgiske straffelovbogs artikel 34a er en tilsynsstraf en tillægsstraf, som skal eller kan pålægges i tilfælde, der er fastsat ved lov, for at beskytte samfundet mod personer, som har begået visse alvorlige krænkelser af personers integritet. Fuldbyrdelsen af tillægsstraffen er nærmere reguleret i artikel 95/2 til 95/30 i loven af 17. maj 2006 om den eksterne retsstilling, der gælder for personer, som er idømt en frihedsstraf, og om de rettigheder, der tilkommer den forurettede under gennemførelsen af fuldbyrdelsen (herefter »straffuldbyrdelsesloven«).

20. I henhold til straffuldbyrdelseslovens artikel 95/2 påbegyndes det idømte tilsyn ved udløbet af hovedstraffen. Den straffuldbyrdende ret afgør inden udløbet af hovedstraffen, om den dømte skal frihedsberøves eller være underlagt tilsyn uden frihedsberøvelse. Sidstnævnte undergives frihedsberøvelse, såfremt der er fare for, at han begår alvorlige strafbare handlinger, der krænker

5 – Den europæiske konvention om udlevering, undertegnet i Paris den 13.12.1957 (herefter »1957-konventionen«).

6 – Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, undertegnet den 27.9.1996 (EFT 1996, C 313, s. 11, herefter »1996-konventionen«).

tredjemands fysiske integritet, og som i tilfælde af løsladelse under tilsyn ikke kan forhindres ved pålæggelse af særlige vilkår. I retsmødet bekræftede den belgiske regering, at yderligere frihedsberøvelse ikke er automatisk, men afhænger af en vurdering af den enkelte person, som er blevet dømt.

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21. Ved dom afsagt efter kontradiktorisk sagsbehandling af hof van beroep te Antwerpen (appelretten i Antwerpen, Belgien) den 1. februar 2013 blev IK, som er belgisk statsborger, idømt en hovedfængselsstraf på tre år på grund af blufærdighedskrænkelse uden anvendelse af vold eller trusler begået over for en mindreårig på under 16 år (herefter »hovedstraffen«). For den samme lovovertrædelse blev han ved samme dom ligeledes underlagt tilsyn af tribunal de l'application des peines (ret vedrørende sager om strafafsoning, Belgien) i en periode på ti år (herefter »tillægsstraffen«).

22. Da IK flygtede til Nederlandene efter sin dom, udstedte den kompetente belgiske domstol den 27. august 2014 en europæisk arrestordre mod ham. Den europæiske arrestordre indeholdt oplysninger om den dømte, hovedstraffen, lovovertrædelsernes karakter og retlige beskrivelse samt de lovbestemmelser, der finder anvendelse, og der blev givet en beskrivelse af de faktiske omstændigheder Det blev dog ikke nævnt, at IK også var blevet idømt en tillægsstraf.

23. Efter anholdelsen af IK i Nederlandene godkendte rechtbank Amsterdam, internationale rechtshulpkamer (retten i første instans i Amsterdam, afdelingen for internationalt retligt samarbejde, Nederlandene) ved afgørelse af 8. marts 2016 overgivelsen af IK til Kongeriget Belgien med henblik på fuldbyrdelse af frihedsstraffen.

24. IK blev efterfølgende overgivet til de belgiske myndigheder og fængslet. Denne fængsling skete på grundlag af den idømte hovedstraf, hvis udløb var fastsat til den 12. august 2018, samt på grundlag af det idømte tilsyn i en periode på ti år.

25. Inden for rammerne af proceduren for den tillægsstraf, som IK var blevet idømt, afgav direktøren for fængslet i Wortel (Belgien) og anklagemyndigheden inden udløbet af hovedstraffen en udtalelse, hvori de anbefalede frihedsberøvelse af IK. Den 21. juni og 19. juli 2018 afholdt strafuitvoeringsrechtbank Antwerpen (retten i sager vedrørende strafafsoning i Antwerpen, Belgien) retsmøder med henblik på at træffe afgørelse om tillægsstraffen.

26. Under denne procedure gjorde IK gældende, at de nederlandske myndigheders overgivelse ikke vedrørte tillægsstraffen. Ifølge IK kunne tribunal de l'application des peines (ret i sager vedrørende strafafsoning) ikke pålægge en frihedsberøvelse til fuldbyrdelse af denne straf, idet der ikke var nævnt noget herom i den europæiske arrestordre, som de belgiske myndigheder havde udstedt.

27. I henhold til rammeafgørelsens artikel 27 sendte den kompetente udstedende myndighed ved strafuitvoeringsrechtbank te Antwerpen (retten i sager vedrørende strafafsoning i Antwerpen) herefter den 2. juli 2018 en anmodning til de nederlandske myndigheder om supplerende samtykke til den tilsynsstraf, som IK var blevet idømt. De nederlandske myndigheder imødekom ikke denne anmodning, da de fandt, at et supplerende samtykke kun kan gives med henblik på domfældelse eller retsforfølgning for en anden lovovertrædelse end den, der lå til grund for den pågældendes overgivelse, og da de ikke fandt, at dette var tilfældet i den foreliggende sag.

28. Ved dom af 31. juli 2018 forkastede strafuitvoeringsrechtbank te Antwerpen (retten i sager vedrørende strafafsoning i Antwerpen) IK's argumentation og besluttede at opretholde frihedsberøvelsen. Til fuldbyrdelse af denne afgørelse blev fængslingen af IK opretholdt, indtil strafuitvoeringsrechtbank (retten i sager vedrørende strafafsoning) træffer en ny afgørelse.

29. Den 3. august 2018 iværksatte IK en kassationsanke af denne dom ved Hof van Cassatie (kassationsdomstol, Belgien) (herefter »den forelæggende ret«). Ifølge det eneste anbringende nævner den belgiske anklagemyndighed i sin europæiske arrestordre kun den frihedsstraf, som IK blev idømt. Følgelig har de belgiske myndigheder ikke udstedt nogen europæisk arrestordre vedrørende tillægsstraffen, og den nederlandske rets overgivelse på grundlag af de belgiske myndigheders europæiske arrestordre kan da heller ikke vedrøre dette.

30. Henset til det anbringende, som IK har påberåbt sig, har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 8, stk. 1, litra f), i [rammeafgørelsen] fortolkes således, at det er tilstrækkeligt, at en udstedende judiciel myndighed i den europæiske arrestordre kun nævner den idømte eksigible frihedsstraf og således ikke en for det samme forhold og ved samme retsafgørelse idømt tillægsstraf, såsom det her omhandlede tilsyn, der først kan medføre faktisk frihedsberøvelse efter afsoningen af [hovedstraffen] og kun efter en udtrykkelig afgørelse herom fra den straffuldbyrdende ret?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 8, stk. 1, litra f), i [rammeafgørelsen] fortolkes således, at overgivelsen fra den fuldbyrdende medlemsstats judicielle myndighed på grundlag af en europæisk arrestordre, som kun nævner den idømte eksigible frihedsstraf og således ikke en for det samme forhold og ved samme retsafgørelse pålagt tillægsstraf [om tilsyn], har den virkning, at der i den [udstedende] judicielle myndigheds medlemsstat kan foretages faktisk frihedsberøvelse til fuldbyrdelse af tillægsstraffen?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 8, stk. 1, litra f), i [Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne da] fortolkes således, at den udstedende judicielle myndigheds undladelse af at anføre den idømte tillægsstraf [om tilsyn] i den europæiske arrestordre har til følge, at tillægsstraffen, som den fuldbyrdende judicielle myndighed må antages ikke at have kendskab til, ikke kan føre til en faktisk frihedsberøvelse i den udstedende medlemsstat?«

31. Der er indgivet skriftlige indlæg af IK, den belgiske og den nederlandske regering samt af Europa-Kommissionen. Ovennævnte procesdeltagere samt Irland og den polske regering har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. oktober 2018.

Om anvendelsen af den præjudicielle hasteprocedure

32. Den forelæggende ret har anmodet om, at denne præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Til støtte for denne anmodning har retten gjort gældende, at IK er frihedsberøvet i Belgien, og at opretholdelsen af frihedsberøvelsen direkte afhænger af Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål.

33. I denne henseende skal det for det første bemærkes, at denne præjudicielle forelæggelse vedrører en fortolkning af rammeafgørelsen, der henhører under de områder, som er omhandlet i afsnit V af EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne forelæggelse kan følgelig undergives den præjudicielle hasteprocedure i overensstemmelse med artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

34. Hvad for det andet angår kriteriet om den hastende karakter skal der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis tages hensyn til den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede person på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, og at hans fortsatte frihedsberøvelse afhænger af løsningen af tvisten i hovedsagen. Den berørte persons situation skal i øvrigt bedømmes ud fra den situation,

der foreligger på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren [7].

35. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid dels ubestridt, at IK på dette tidspunkt var frihedsberøvet. Dels afhænger sidstnævntes fortsatte frihedsberøvelse af følgerne af den manglende angivelse af tillægsstraffen i den europæiske arrestordre vedrørende hovedsagen. Ifølge den forelæggende rets forklaringer blev den aktuelle frihedsberøvelse af IK indledt ved udløbet af hovedstraffen.

36. På denne baggrund har Domstolens Første Afdeling den 10. september 2018 på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

Omfanget af, formålet med og anvendelsesområdet for rammeafgørelsen

37. Rammeafgørelsen markerer overgangen fra ordningen med udlevering af eftersøgte personer baseret på begrebet om staters suverænitet til den ordning med overgivelse, som er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

38. Denne tilgang er i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, hvori det anføres, at den formelle udleveringsprocedure bør afskaffes medlemsstaterne imellem for så vidt angår personer, der unddrager sig retsforfølgning efter at være blevet endeligt domfældt, og at der i stedet blot bør ske en overførelse af de pågældende [8]. Den indgår ligeledes i Den Europæiske Unions erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed [9].

39. De traditionelle samarbejdsrelationer, som bestod mellem medlemsstaterne indtil vedtagelsen af rammeafgørelsen, erstattes således med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser [10]. I denne sammenhæng anmodes der om overgivelse, og der ydes hjælp inden for et overnationalt integrationssystem, hvor staterne har givet delvis afkald på deres suverænitet [11]. De centrale elementer

7 – Dom af 22.12.2017, Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

8 – Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16.10.1999, navnlig punkt 35.

9 – Jf. femte betragtning til rammeafgørelsen.

10 – Jf. femte betragtning til rammeafgørelsen.

11 – Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2006:552, punkt 43).

i bruddet med udleveringsretten, som indføres med rammeafgørelsen, er den endelige overgang til overgivelse af nationale statsborgere [12], den delvise ophævelse af dobbelt strafbarhed [13] og grænserne for grunde til afslag på fuldbyrdelse i kraft af de udtømmende lister [14]. Ændringen i forhold til den gamle udleveringsordning anses for at være »radikal« [15].

40. Denne overgang fra udleveringsordningen til overgivelsesordningen er også mange gange blevet fremhævet af Domstolen siden den første dom vedrørende rammeafgørelsen [16] og indtil i dag [17].

41. Den europæiske arrestordre er således blevet udformet som en ordning, der skal træde i stedet for udleveringsproceduren for at lette overgivelsen af en eftersøgt, der befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvori arrestordren er udstedt. Dette fremgår klart af definitionen i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, hvorefter den europæiske arrestordre er en retsafgørelse om anholdelse af den eftersøgte i en anden medlemsstat end den udstedende medlemsstat, med henblik på overgivelse til sidstnævnte.

42. I denne forbindelse er rammeafgørelsens mål klart angivet.

43. Det fremgår navnlig af artikel 1, stk. 1 og 2, i og femte og syvende betragtning til rammeafgørelsen, at denne på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse har til formål at etablere 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. Rammeafgørelsen tilsigter således med indførelsen af denne forenklede og mere effektive ordning at fremme og fremskynde det retlige samarbejde med henblik på at bidrage til at gennemføre Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af den høje grad af tillid, der skal være mellem medlemsstaterne [18].

44. Med denne ordning gennemføres princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd i sine konklusioner fra Tammerfors beskrev som »hjørnestenen« i det retlige samarbejde [19]. Dette princip er grundlaget for det retlige samarbejde i straffesager i Unionen [20]. Det forudsætter en høj grad af tillid medlemsstaterne imellem, bl.a. med hensyn til respekt for EU-retten og de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i EU-retten [21]. Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse betyder, at enhver national retsinstans, ipso facto, og med et minimum af kontrol anerkender anmodningen om overgivelse af en person fra den retslige myndighed i en anden medlemsstat [22].

12 – Denne tidligere begrundelse for at afslå udlevering er ikke medtaget i rammeafgørelsen. Jf. forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem medlemsstater (KOM(2001) 522 endelig), punkt 4.5 (herefter »forslaget til rammeafgørelse«).

13 – Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2.

14 – Rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 4a.

15 – Jf. den europæiske håndbog om udstedelse af en europæisk arrestordre, Rådet for Den Europæiske Union, 8216/1/08 REV 1 COPEN 70 EJN 26 EUROJUST 31 (herefter »håndbogen«), s. 4. Jeg er helt enig i den tilgang, min afdøde kollega og ven, generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, anvendte, da han i sit forslag til afgørelse Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2006:552, punkt 41) understregede, at »[s]kridtet fra udlevering til den europæiske arrestordre indebærer en kopernikansk vending. Det er indlysende, at begge tjener det samme formål, nemlig at overgive en tiltalt eller en dømt til en anden stats myndigheder med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse, men her ophører lighederne«.

16 – Dom af 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 28).

17 – Dom af 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, præmis 36).

18 – Dom af 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, præmis 36).

19 – Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

20 – Artikel 82, stk. 1, TEUF.

21 – Jf. tiende betragtning til rammeafgørelsen og generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punkt 42).

22 – Forslag til rammeafgørelse, punkt 2.

45. Anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre er klart defineret i rammeafgørelsen. Den omhandler således anholdelse og overgivelse af en person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning [23]. I det første tilfælde anføres den »strafferamme«, der er fastlagt ved rammeafgørelsen, og hvorefter de forhold, der ligger til grund for strafforfølgningen, skal straffes i den udstedende medlemsstat med en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning på mindst tolv måneder; i det andet tilfælde skal den idømte straf være på mindst fire måneder [24].

46. Formularen i bilaget til rammeafgørelsen afspejler den europæiske arrestordres anvendelsesområde samt sondringen mellem tilfælde af mulig straf og idømt straf. I formularens litra c) med overskriften »Straffens varighed« skal der således i punkt 1 anføres den maksimale varighed af den frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning, der »kan idømmes« (jeg skal her bemærke, at den ikke henviser til minimumsstraffen, så det kan efterprøves, at man befinder sig over strafferammen på 12 måneder), og i punkt 2 varigheden af den »idømte« frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning.

47. Den foreliggende sag vedrører netop det andet tilfælde, dvs. fuldbyrdelsen af en idømt frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning.

Specialitetsprincippet

48. Den nederlandske regering har med henvisning til specialitetsprincippet nedlagt påstand om, at tillægsstraffen ikke kan fuldbyrdes, fordi den fuldbyrdende medlemsstat ikke var underrettet herom. Jeg finder det derfor nødvendigt at præcisere den mulige rækkevidde af dette princip i den foreliggende sag.

49. Begrebet specialitet har sin oprindelse i udleveringsretten. Det går ud på at begrænse de forhold, for hvilke den udleverede vil blive dømt efter sin udlevering, til de forhold, der har begrundet hans overgivelse [25]. 1957-konventionens artikel 14 indeholdt en specialitetsregel om, at den udleverede person ikke ville blive retsforfulgt eller dømt eller tilbageholdt eller underlagt en begrænsning af sin frihed for andre handlinger inden hans overgivelse end den, der lå til grund for udleveringen. 1996-konventionen indeholder ligeledes dette princip i artikel 10, men med et snævrere anvendelsesområde.

50. I udleveringsretten begrænser specialitetsreglen beføjelserne for den udstedende medlemsstat, som en person er blevet udleveret til, for at beskytte den pågældende mod en dom eller en straf, der er knyttet til andre handlinger end dem, for hvilke den pågældende blev udleveret. Begrundelsen for dette princip var frygten for, at den medlemsstat, der anmodede om udlevering, begrænsede sin anmodning til de handlinger, for hvilke udleveringen blev indrømmet, og derefter retsforfulgte den udleverede person for andre strafbare handlinger, f.eks. politiske [26].

51. I overensstemmelse med den gensidige tillid, der er hjørnestenen i den europæiske arrestordre, blev der i forslaget til rammeafgørelse formuleret et brud med dette princip og fremsat forslag til, at dette blev ophævet i lighed med ophævelsen af princippet om dobbelt strafbarhed [27]. I den endelige udgave af rammeafgørelsen er dette princip dog blevet opretholdt i artikel 27 med overskriften »Eventuel retsforfølgning for andre lovovertrædelser«, der udgør en del af kapitel 3 om »Virkninger af overgivelsen«.

23 – Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1.

24 – Rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1.

25 – A. Zaïri, *Le principe de la spécialité de l'extradition au regard des droits de l'homme*, LGDJ, Paris, 1992, s. 30.

26 – R. Blekxtoon, »Commentary on an Article by Article basis«, *Handbook on the European Arrest Warrant*, TMC Asser Press, Haag, 2005, s. 261.

27 – Forslag til rammeafgørelse, punkt 4.5, nr. 6), og artikel 41 i forslaget til rammeafgørelse.

52. Ifølge rammeafgørelsens artikel 27, stk. 2, kan en person, der er overgivet, således ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet [28]. Denne regel har baggrund i den fuldbyrdende medlemsstats suverænitet og giver den eftersøgte person ret til kun at blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for den lovovertrædelse, for hvilken den pågældende er overgivet [29].

53. Det fremgår klart af såvel forhistorien for og indholdet af specialitetsprincippet som af dets formulering i forbindelse med rammeafgørelsen, herunder ordlyden af afgørelsens artikel 27, at dette princip kun vedrører i) overtrædelser begået *før* overgivelsen, og som ii) er *forskellige* fra den eller de lovovertrædelse(r), der har begrundet overgivelsen. Der er intet, som tyder på, at specialitetsprincippet også udelukker andre frihedsstraffe. En udvidelse af anvendelsesområdet for dette princip til andre elementer ville efter min opfattelse være i strid med den ordning, der er indført ved rammeafgørelsen, og som er baseret på gensidig tillid med henblik på at forenkle overgivelsesprocedurerne.

54. Derfor kan jeg ikke tilslutte mig den nederlandske regerings argument, som efter min opfattelse bygger på det tidligere udleveringssystem, der var baseret på national suverænitet.

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

55. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f), kræver, at tillægsstraffen er nævnt i den europæiske arrestordre.

56. Rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f), fastsætter, at den europæiske arrestordre skal indeholde oplysninger i overensstemmelse med formularen i bilaget til rammeafgørelsen vedrørende »den idømte straf, hvis der er tale om en endelig dom«.

57. Disse oplysninger skal være anført i litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen under overskriften »Straffens varighed«, hvor det af punkt 2 fremgår, at varigheden af den idømte frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning skal anføres.

58. Begrebet »straf« er ikke defineret i rammeafgørelsen. Det skal fortolkes ensartet og selvstændigt i hele Unionen uanset det forhold, at de materielle regler samt procedurer, der gælder herfor, i sagens natur er forskellige i de forskellige medlemsstater på det strafferetlige område [30]. Denne fortolkning skal ske under hensyntagen til både bestemmelsens ordlyd, til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af [31].

28 – Jeg erindrer i denne henseende om overgangen fra den ordlyd vedrørende retsforfølgning for »handlinger« begået før overgivelsen, som er anvendt i 1957- og 1996-konventionerne, til ordlyden vedrørende retsforfølgning for andre »lovovertrædelser« i rammeafgørelsen. Begrebet »andre lovovertrædelser« end den, for hvilken den pågældende er overgivet, er allerede blevet fortolket i retspraksis. Således fastslog Domstolen i dom af 1.12.2008, Leymann og Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, præmis 57), at det med henblik på at afgøre, om der er tale om en »anden overtrædelse« end den, for hvilken den pågældende er overgivet, må undersøges, om de forhold, der udgør lovovertrædelsen, i henhold til den retlige beskrivelse fra den udstedende medlemsstat er de forhold, for hvilke personen er blevet overgivet, og om der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem de oplysninger, som fremgår af arrestordren, og de oplysninger, der er nævnt i det senere procesdokument. Ændringer med hensyn til tid og sted er tilladt, forudsat at de fremgår af de oplysninger, som er blevet indsamlet i løbet af den procedure, som finder anvendelse i den udstedende medlemsstat med hensyn til den adfærd, som er beskrevet i arrestordren, at de ikke ændrer lovovertrædelsens karakter, og at de ikke medfører grunde til at afslå fuldbyrdelse i henhold til rammeafgørelsens artikel 3 og 4.

29 – Dom af 1.12.2008, Leymann og Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, præmis 43 og 44).

30 – Jf. i denne retning dom af 22.12.2017, Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

31 – Dom af 28.7.2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

59. Begrebet »straf« forstås i overensstemmelse med dets almindelige betydning og etymologi [32] som en revselse, en afstraffelse. På det strafferetlige område er denne straf hjemlet ved lov og idømmes som en sanktion af en domstol på vegne af og til beskyttelse af den offentlige interesse.

60. I henhold til rammeafgørelsen skal den straf, med henblik på hvis fuldbyrdelse en person er eftersøgt, også »idømmes« ved en endelig dom.

61. Det fremgår klart af sammenhængen i rammeafgørelsen, at EU-lovgiver havde til hensigt at inkludere de øvrige frihedsberøvende foranstaltninger i begrebet straf [33]. Selv om artikel 8, stk. 1, litra f), kun henviser til idømt »straf«, er det min opfattelse i betragtning af litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen, at dette begreb skal forstås således, at det også omfatter frihedsberøvende foranstaltninger.

62. Imidlertid vedrører den europæiske arrestordre, som er genstand for rammeafgørelsen, udelukkende fuldbyrdelse af en »frihedsstraf« eller en anden »frihedsberøvende foranstaltning« [34]. »Straffe« eller andre »foranstaltninger«, der ikke indebærer frihedsberøvelse, skal således efter min opfattelse ikke nævnes i litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen.

63. Vedrørende indholdet af begrebet »frihedsberøvelse« skal jeg bemærke, at Domstolen har fastslået, at foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed for den berørte person, f.eks. husarrest i ni timer i løbet af natten kombineret med en overvågning af den pågældende person ved hjælp af en elektronisk fodlænke, med en pligt til dagligt eller flere gange ugentligt at give møde på en politistation på nærmere angivne tidspunkter og med et forbud mod at ansøge om udstedelse af rejsedokumenter til udlandet, ikke er begrænsende i et sådant omfang, at de får en frihedsberøvende virkning [35]. Retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bekræfter denne fortolkning. Det er således blevet fastslået, at foranstaltninger, der pålægger den pågældende person en gang om måneden at give møde hos en politimyndighed, der har ansvar for tilsynet, at opretholde kontakt med det psykiatriske center på det pågældende hospital, at bo et bestemt sted, ikke at forlade den kommune, hvor han har bopæl, og at forblive på bopælen fra kl. 22.00 til kl. 7.00, ikke udgjorde en frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) [36].

64. Hvis vi nu skal se på formålet med rammeafgørelsen, tilsigter denne ifølge fast retspraksis at fremme og fremskynde det retlige samarbejde [37].

65. I henhold til denne ordning er det min opfattelse, at de oplysninger, der kræves i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, tjener to formål, nemlig at give den fuldbyrdende medlemsstat de nødvendige oplysninger for overgivelse af den eftersøgte og sikre den pågældende, at hans rettigheder respekteres (jeg vender tilbage til dette aspekt nedenfor i punkt 106 ff.).

66. Hvad nærmere bestemt angår forholdet mellem rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f), og litra c) i bilaget til denne afgørelse, »Straffens varighed«, forekommer det mig, at dette er korrekt beskrevet i håndbogens bilag III. Disse oplysninger skal »registrere, […] forhold, hvor straffen er længere end minimumsstrafferammen i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1«.

32 – Fra det latinske »poena«, straf, revselse, afstraffelse, fra det græske »ποινή«. Udtrykket »ποινή« betød afstraffelse for en forbrydelse og blev allerede anvendt af Homer med bibetydning af »blodpenge« (Iliaden, 14.483).

33 – Jf. litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen.

34 – Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1. Ifølge forslaget til rammeafgørelse vedrører afgørelsens anvendelsesområde overgivelse af personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf på mindst fire måneder (jf. punkt 4.5).

35 – Dom af 28.7.2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 54).

36 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.4.2010, Villa mod Italien, (CE:ECHR:2010:0420JUD001967506, § 43 og 44).

37 – Dom af 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, præmis 36).

67. Derfor er den straf, for hvilken der begæres overgivelse, en grundlæggende oplysning for at nå disse mål. Desuden er varigheden af denne straf udtrykkeligt nævnt i litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen.

68. Spørgsmålet er dog, om en tillægsstraf, der pålægges ved den samme dom som den, der vedrører hovedstraffen i form af frihedsberøvelse, er en »idømt straf« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f). Det fremgår af de oplysninger, der er indgivet til Domstolen, at denne straf består af den straffuldbyrdende rets tilsyn i en periode på ti år. Tilsynet træder først i kraft ved udløbet af hovedstraffen. Der sker kun yderligere frihedsberøvelse, såfremt den straffuldbyrdende ret træffer beslutning herom.

69. Jeg bemærker indledningsvis, at denne tillægsstraf på glimrende vis illustrerer de uendeligt mange nuancer, der kan være i de strafferetlige sanktioner på nationalt plan. Jeg medgiver gerne de vanskeligheder, som sådanne særlige forhold kan udgøre for den udstedende judicielle myndighed, når det gælder udfyldelsen af litraerne i formularen til den europæiske arrestordre, der i sidste ende er en »færdiglavet« løsning, og som med henblik på forenkling af overgivelsen af eftersøgte personer bør indeholde alle nødvendige oplysninger.

70. Hvad skal man stille op med denne tillægsstraf, hvis karakter af »frihedsberøvelse« efter EU-rettens bestemmelser og mulige varighed, selv om den er idømt ved den samme dom som hovedstraffen, fortsat er usikre på det tidspunkt, hvor den nationale ret udfylder formularen til den europæiske arrestordre?

71. Jeg kan ikke tilslutte mig Kommissionens tilgang, hvorefter denne oplysning skal nævnes i litra c), punkt 1, i formularen i bilaget til rammeafgørelsen, idet det er en del, der benyttes, når den europæiske arrestordre »udstedes med henblik på strafforfølgning« [38]. Denne fortolkning forekommer mig fejlagtig, da den for at tage hensyn til et nationalt særtræk, nemlig tilsynet i belgisk ret, tilsidesætter den binære struktur i den ordning, der er indført ved rammeafgørelsen, og som klart understreger forskellen mellem på den ene side en europæisk arrestordre udstedt med henblik på retsforfølgning og på den anden side en arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning [39]. Hermed kan den skade den europæiske arrestordres klarhed og læselighed. Dette ville tilsidesætte rammeafgørelsens formål, dvs. at forenkle procedurerne for overgivelse gennem en standardiseret formular på EU-plan [40].

72. Det er den nationale retsinstans, der har alle de nødvendige oplysninger om denne tillægsstraf for på baggrund af ovenstående betragtninger at fastslå, om den svarer til begrebet »idømt straf« i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f), og derfor skal nævnes i litra c), punkt 2, i formularen til den europæiske arrestordre.

73. I denne vurdering bør der efter min opfattelse tages hensyn til følgende elementer.

74. Eftersom tillægsstraffen kun er en mulighed, som ikke nødvendigvis vil føre til en tillægsstraf i form af frihedsberøvelse (den eneste genstand for en europæisk arrestordre i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1), ville den kunne nævnes som »andre følger af lovovertrædelsen« i henhold til artikel 8, stk. 1, litra g), og følgelig i litra f) i formularen til den europæiske arrestordre med overskriften »Andre forhold af relevans for sagen (fakultative oplysninger)«. Det forklares i håndbogen, at dette litra generelt ikke udfyldes, men at der her efter en retssag f.eks. kan anføres »ulovligt fravær fra fængsel«. Jeg skal bemærke, at disse oplysninger

38 – Jf. håndbogens bilag III.

39 – Jf. rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, litra f), samt litra b), punkt 1 og 2, og litra c), punkt 1 og 2, i formularen i bilaget til rammeafgørelsen.

40 – Jf. forslaget til rammeafgørelse, punkt 4.5.

medtages i den europæiske arrestordre »så vidt muligt« [41]. I betragtning af de omfattende følger, denne straf kan have for den dømte (i denne sag op til ti års frihedsberøvelse), må jeg konkludere, at det ville være mere hensigtsmæssigt at vælge formularens litra c), punkt 2. Derimod kan straffe, der ikke indebærer frihedsberøvelse, anføres i formularens litra f).

75. Når tillægsstraffen således udgør et udeleligt hele med hovedstraffen [42], som er idømt ved den samme retsafgørelse, og den har karakter af frihedsberøvelse, er det min opfattelse, at den svarer til begrebet »idømt straf« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, litra f). Den omstændighed, at formen for dens fuldbyrdelse endnu ikke er kendt, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at fritage den udstedende medlemsstat for forpligtelsen til at informere den fuldbyrdende medlemsstat herom. Jeg skal her understrege, at hypotesen om, at den præcise varighed af denne straf ikke er kendt på forhånd, synes at være blevet taget i betragtning i håndbogen, hvor det med henblik på udfyldelse af litra c) i formularen i bilaget til rammeafgørelsen er anført, at »[i] tilfælde, hvor der er idømt frihedsstraf eller pålagt en frihedsberøvende foranstaltning, kan foranstaltningen være af ubestemt varighed, f.eks. fængsel på livstid eller en straf, der omfatter psykiatrisk behandling« [43].

76. Under alle omstændigheder har den belgiske regering i retsmødet bekræftet, at medlemsstatens praksis er at nævne tillægsstraffen i litra c), punkt 2, i formularen i bilaget til rammeafgørelsen, og at en tillægsstraf som den, der er omhandlet i hovedsagen, er en af de oplysninger, der skal nævnes i dette litra.

77. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det første spørgsmål således, at en tillægsstraf som den, der er tale om i den foreliggende sag, skal nævnes i litra c), punkt 2, i den europæiske arrestordre i medfør af rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f).

Det andet og det tredje spørgsmål

78. Det andet og det tredje spørgsmål forekommer mig at være tæt forbundet og stilles i forhold til den bekræftende eller benægtende besvarelse af det første spørgsmål. Den forelæggende ret ønsker således nærmere bestemt afklaret, om det er muligt at opretholde varetægtsfængslingen af IK til fuldbyrdelse af tillægsstraffen, alt efter om Domstolen finder, at det er tilstrækkeligt, at den europæiske arrestordre alene omhandler hovedstraffen, eller om den finder, at tillægsstraffen ligeledes burde have været nævnt i den europæiske arrestordre.

79. Jeg har allerede i min besvarelse af det første spørgsmål forklaret, at en tillægsstraf som den, der er tale om i den foreliggende sag, skal nævnes i den europæiske arrestordre i overensstemmelse med kravene i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra f). Det forekommer mig derfor ikke nødvendigt at undersøge hypotesen i det andet spørgsmål, der er rettet til Domstolen. For fuldstændighedens skyld skal jeg dog bemærke, at hvis Domstolen skulle fastslå, at det ikke er nødvendigt at angive en tillægsstraf som den, der er omhandlet i denne sag, i den europæiske arrestordre, kan jeg ikke se, hvordan denne manglende angivelse kan forhindre fuldbyrdelsen af denne straf.

80. Jeg vil nu se på spørgsmålet om følgerne af, at tillægsstraffen ikke er nævnt i den europæiske arrestordre for frihedsberøvelsen af den pågældende person til fuldbyrdelse af straffen.

41 – Rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra g).

42 – Dette synes at være den belgiske kassationsdomstols tilgang i dens dom (anden afdeling) af 17.6.1975. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.6.1982, Van Droogenbroeck mod Belgien (ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000790677, § 39 og 40).

43 – Jf. håndbogen, s. 60.

81. I denne forbindelse vil jeg gerne straks påpege, at medlemsstaterne efter den ordning for retligt samarbejde, der er fastlagt ved rammeafgørelsen, bevarer kontrollen over deres nationale strafferet, navnlig for så vidt angår definitionen af lovovertrædelser, strafforfølgning, de pålagte straffe og fuldbyrdelsen heraf.

82. Anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre er klart beskrevet og afgrænset i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1: anholdelse og overgivelse af den eftersøgte person. Det er også her, retsvirkningerne af denne retsafgørelse ophører.

83. Det er en »ring«, der åbnes med udstedelsen af den europæiske arrestordre i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 8 og fortsætter med fremsendelsen heraf (artikel 9 og 10), den fuldbyrdende medlemsstats anholdelse af den eftersøgte, underretning af den eftersøgte og eventuel afhøring (artikel 11, 14 og 19), varetægtsfængsling eller midlertidig løsladelse (artikel 12) og afgørelse om overgivelse og meddelelse herom (artikel 15-18 og 22). »Ringen« sluttes igen med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, som finder sted ved overgivelsen (artikel 23-25).

84. Efter min opfattelse kan denne procedure ikke gå ud over rammeafgørelsens anvendelsesområde og formål, dvs. overgivelsen af den eftersøgte. De få virkninger af denne procedure, der fortsætter efter overgivelsen, er klart defineret i rammeafgørelsens kapitel 3. Det drejer sig om specialitetsprincippet, der blev undersøgt i punkt 49 ff. ovenfor, og visse begrænsninger af muligheden for senere overgivelse eller udlevering.

85. Det er i lyset af disse betragtninger, at det er nødvendigt at fastlægge følgerne af ikke at nævne, at der foreligger en tillægsstraf, i den europæiske arrestordre.

86. Indledningsvis vil jeg gerne fremhæve, at denne undladelse ikke på nogen måde berører gyldigheden af den europæiske arrestordre.

87. Begrebet »ugyldig« europæisk arrestordre fremgår slet ikke af rammeafgørelsen. Det blev indført ved retspraksis, nemlig i Bob-Dogi-dommen, i en helt specifik sammenhæng [44].

88. Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra Bob-Dogi-sagen, hvor Domstolen fastslog, at tilsidesættelsen af et krav om lovlighed, hvis opfyldelse udgør en betingelse for gyldigheden af den europæiske arrestordre, i princippet skal føre til, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke fuldbyrder denne arrestordre [45].

89. I Bob-Dogi-sagen var der tale om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre baseret på selvsamme arrestordre og ikke på en national arrestordre eller en anden national afgørelse. Domstolen konstaterede, at rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), indebærer et krav om lovlighed, hvis overholdelse udgør en betingelse for gyldigheden af den europæiske arrestordre, og hvis tilsidesættelse i princippet skal føre til, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke fuldbyrder arrestordren. Før den nævnte myndighed i medfør af rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2, handler således, skal den imidlertid anmode den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat om straks at få de nødvendige supplerende oplysninger for at finde frem til, om den manglende angivelse af en national arrestordre i den europæiske arrestordre enten skyldes, at en sådan forudgående national arrestordre, der er forskellig fra den europæiske arrestordre, rent faktisk mangler, eller at en sådan arrestordre foreligger, men ikke er blevet nævnt. Det er nemlig kun, hvis retsgrundlaget for den europæiske arrestordre, dvs. i den foreliggende sag den *nationale* arrestordre, rent faktisk mangler, at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan undlade at fuldbyrde den [46].

44 – Dom af 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385).

45 – Dom af 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 64).

46 – Dom af 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 64-66).

90. I Bob-Dogi-sagen var den europæiske arrestordre blevet udstedt med henblik på overgivelse til strafforfølgning, men der manglede en national afgørelse, som udgjorde retsgrundlaget herfor. Som generaladvokat Bot fremhævede, var der tale om et manglende nationalt hjemmelsgrundlag, som udelukkede retsaktens karakter af en europæisk arrestordre, og ikke en formel mangel, der kunne afhjælpes gennem anvendelsen af den ramme for samarbejde, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2 [47].

91. To forhold adskiller den foreliggende sag fra Bob-Dogi-sagen. For det første drejer det sig om en europæisk arrestordre udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straf, og det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at denne straf blev idømt i overensstemmelse med national ret af de kompetente nationale domstole ved dom af 1. februar 2013. Den eksigible dom, der udgør retsgrundlaget for den pågældende europæiske arrestordre i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), foreligger således – den var i øvrigt nævnt i litra b), punkt 2, i den europæiske arrestordre. For det andet eksisterer den frihedsstraf, der overstiger tærsklerne i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, faktisk også. Det nationale retsgrundlag for så vidt angår hovedstraf og tillægsstraf er derfor ikke behæftet med nogen mangel.

92. Desuden er den uregelmæssighed, der består i, at tillægsstraffen ikke er nævnt og – som den belgiske regering har forklaret i retsmødet – en forglemmelse fra den udstedende myndigheds side (jeg vil endda vove at tilføje, at denne forglemmelse forekommer mig at være ret undskyldelig, eftersom det er vanskeligt at fastslå den nøjagtige karakter af tillægsstraffen, der er analyseret i punkt 69 ff. ovenfor, og der opstod i retsmødet forvirring om, i hvilket litra den skulle nævnes). Denne formelle fejl rokker på ingen måde ved eksistensen af det nødvendige nationale retsgrundlag. Den kunne desuden let have været korrigeret i forbindelse med overgivelsesproceduren, hvis én af parterne i proceduren (dvs. den udstedende myndighed, den fuldbyrdende myndighed eller den eftersøgte) havde bemærket den.

93. Denne uregelmæssighed påvirker ikke gyldigheden af den europæiske arrestordre og udgør ikke en grund til ikke at behandle den.

94. Endvidere skal jeg bemærke, at denne manglende oplysning heller ikke kan være en grund til ikke at fuldbyrde den europæiske arrestordre.

95. Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, gennemfører princippet om gensidig anerkendelse. Den fastsætter reglen om, at medlemsstaterne har pligt til at fuldbyrde en europæisk arrestordre på grundlag af dette princip og i overensstemmelse med rammeafgørelsens bestemmelser. Principielt kan de fuldbyrdende judicielle myndigheder derfor kun afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre med henvisning til de udtømmende opregnede afslagsgrunde, der er fastsat i rammeafgørelsen, og fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre kan kun underlægges en af de betingelser, der er udtømmende opregnet heri. Mens fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre udgør hovedreglen, er afslaget på fuldbyrdelse følgelig udformet som en undtagelse, der skal undergives en streng fortolkning. Således opregner rammeafgørelsen udtrykkeligt i artikel 3 de obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, i artikel 4 og 4a de fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af denne og i artikel 5 de garantier, som den udstedende medlemsstat skal give i særlige tilfælde [48].

96. Det må konstateres, at den manglende angivelse i den europæiske arrestordre af, at der foreligger en tillægsstraf, ikke er anført blandt de afslagsgrunde, der er opregnet i rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 4a, og heller ikke falder ind under anvendelsesområdet for artikel 5.

47 – Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:131, punkt 109).

48 – Dom af 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

97. I denne forbindelse, og da det er blevet fastslået, at den manglende angivelse af tillægsstraffen i den europæiske arrestordre hverken udgør en mangel, som påvirker arrestordrens gyldighed, eller en grund til ikke at fuldbyrde denne, hvilke eventuelle følger skal der da være af denne uregelmæssighed?

98. For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at tage højde for det dobbelte formål med kravet om at nævne den idømte straf i den europæiske arrestordre.

99. For det første drejer det sig om at give den fuldbyrdende medlemsstat de nødvendige oplysninger for overgivelse af den pågældende person og at gøre det muligt for medlemsstaten at udøve sin kontrol over denne arrestordre (selv om den pågældende kontrol er minimal). Med angivelsen af straffen skal det således kontrolleres, at den idømte straf er frihedsberøvende og overstiger de fire måneder i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1[49], og dermed er omfattet af rammeafgørelsens anvendelsesområde. Den har også til formål at sikre overholdelse af den garanti, som er fastsat i rammeafgørelsens artikel 5, stk. 2, om livsvarig fængselsstraf eller en anden livsvarig frihedsberøvende foranstaltning.

100. For det andet drejer det sig om at sikre respekten for den eftersøgte persons rettigheder. Denne person har i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 11, stk. 1, ret til at blive informeret om eksistensen og indholdet af den europæiske arrestordre og til at give samtykke til sin overgivelse eller ej.

101. For at nå disse mål fastsætter den ordning, der er indført ved rammeafgørelsen, procedurer i tilfælde af ufuldstændige eller manglende oplysninger. Disse procedurer er tilgængelige for forskellige aktører i forbindelse med overgivelsesproceduren, nemlig den udstedende medlemsstat, den fuldbyrdende medlemsstat og den eftersøgte person, for at sikre, at hver af disses respektive beføjelser eller rettigheder respekteres ved en multilateral »kontrol« for ikke at bringe ordningens effektivitet i fare.

102. Den udstedende medlemsstat kan til enhver tid og på eget initiativ fremsende supplerende nyttige oplysninger til den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 15, stk. 3.

103. Den fuldbyrdende medlemsstat kan på sin side i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2, hvis den finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, er utilstrækkelige eller ufuldstændige, anmode om de supplerende oplysninger, som den skønner nødvendige for at træffe en afgørelse om overgivelse af den pågældende person[50]. Denne kommunikation mellem de udstedende og de fuldbyrdende myndigheder udgør et vigtigt element i det retlige samarbejde, som ligger til grund for ordningen med gensidig anerkendelse[51].

104. Jeg skal påpege, at i den forenklede ordning for overgivelse af eftersøgte personer, der er fastlagt i rammeafgørelsen, svarer indholdet af den europæiske arrestordre, jf. artikel 8, stk. 1, til de oplysninger, som har til formål at tilvejebringe de formelle minimumsoplysninger, som er nødvendige for at gøre det muligt for de fuldbyrdende judicielle myndigheder hurtigt at efterkomme den europæiske arrestordre ved hurtigt at vedtage deres afgørelse om overgivelse. Det er kun, hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at den ikke har alle nødvendige formelle oplysninger, at den som sidste udvej vil benytte proceduren i artikel 15, stk. 2[52].

49 – Dette fremhæves i håndbogens bilag III, hvori det er anført, at formålet med litra c) »er at registrere, at arrestordren vedrører forhold, hvor straffen er længere end minimumsstrafferammen«.

50 – Jf. i denne retning dom af 10.8.2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, præmis 91), og af 23.1.2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, præmis 60).

51 – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1013, punkt 81).

52 – Dom af 23.1.2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, præmis 59 og 61).

105. Den eftersøgte persons plads er særligt vigtig, især når de kompetente udstedende og fuldbyrdende myndigheder ikke har bemærket (og måske ikke kunne have bemærket) en sådan uregelmæssighed.

106. Denne person er omfattet af garantier i forbindelse med overgivelsesproceduren, så den pågældende kan gøre sine rettigheder gældende og påberåbe sig eventuelle uregelmæssigheder i den europæiske arrestordre.

107. Jeg bemærker her, at selv om de forpligtelser, som rammeafgørelsen pålægger medlemsstaterne, vedrører forhold, der i det væsentlige er formelle, betyder det ikke, at lovgiver ikke tog hensyn til de grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne, da rammeafgørelsen blev vedtaget. Det gjorde lovgiver tværtimod på en række måder [53].

108. Rammeafgørelsen indeholder således udtrykkelige henvisninger til disse rettigheder. Dette fremgår klart af f.eks. 10., 12. og 13. betragtning til afgørelsen. Mere grundlæggende bestemmer artikel 1, stk. 3, at rammeafgørelsen ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU. Desuden skal medlemsstaterne og følgelig deres retsinstanser, som det fremgår af artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, overholde chartret, når de gennemfører EU-retten. Dette er tilfældet, når den udstedende judicielle myndighed og den fuldbyrdende judicielle myndighed anvender nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af rammeafgørelsen [54].

109. Rammeafgørelsen omfatter ligeledes en række specifikke bestemmelser, som tilsigter at beskytte den eftersøgte persons rettigheder. Inden for rammerne af overgivelsesproceduren har EU-lovgiver sikret, at retten til at blive afhørt i fuldbyrdelsesmedlemsstaten overholdes, uden at effektiviteten af ordningen med den europæiske arrestordre bringes i fare [55].

110. Således har den eftersøgte i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 11, stk. 1, ret til at blive informeret om den europæiske arrestordre og om dens indhold. Desuden fastsætter rammeafgørelsens artikel 11, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, at den eftersøgte har ret til juridisk bistand, også i tilfælde af, at han giver sit samtykke til overgivelse og i givet fald giver afkald på specialitetsreglen. I henhold til rammeafgørelsens artikel 14 og 19 har den eftersøgte person, når den pågældende ikke giver sit samtykke til overgivelse, og vedkommende er genstand for en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på strafforfølgning, endvidere ret til at blive afhørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed på de betingelser, der er aftalt med den udstedende judicielle myndighed [56].

111. Det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at IK kendte til både straffen og dens varighed, herunder tillægsstraffen. Hans advokat har endda i retsmødet anført, at han ikke gav sit samtykke til overgivelse, hvorfor hans overgivelse blev besluttet af rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene), men at IK ikke for denne ret fremførte, at tillægsstraffen ikke var angivet i den europæiske arrestordre.

112. IK havde således alle muligheder for at gøre uregelmæssigheden i den europæiske arrestordre gældende under overgivelsesproceduren. Bortset fra nogle få generelle henvisninger til de rettigheder, der følger af EMRK's artikel 6 og artikel 48, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, har IK, hverken i sine skriftlige indlæg eller i retsmødet, påberåbt sig den mindste krænkelse af sine grundlæggende rettigheder i forbindelse med eller uden for overgivelsesproceduren.

53 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, punkt 36-39).

54 – Dom af 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 34).

55 – Dom af 29.1.2013, Radu (C-396/11, EU:C:2013:39, præmis 41).

56 – Dom af 29.1.2013, Radu (C-396/11, EU:C:2013:39, præmis 41 og 42).

113. Jeg vil nu vende tilbage til det billede med ringen, som jeg brugte ovenfor (punkt 83) til at beskrive omfanget og virkningerne af den europæiske arrestordre og proceduren for overgivelse.

114. Da ringen i den foreliggende sag blev åbnet med udstedelsen af den europæiske arrestordre med henblik på overgivelse af IK, og denne blev anholdt, havde han lejlighed til at gøre den manglende angivelse af tillægsstraffen i den europæiske arrestordre gældende. Da IK ikke gjorde dette under proceduren for fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre, sluttedes ringen igen med fuldbyrdelsen af arrestordren og hans overgivelse til de belgiske myndigheder. Derfor kan IK ikke længere påberåbe sig denne materielle uregelmæssighed tre år senere under en procedure uden nogen sammenhæng med den europæiske arrestordre, der går ud på at fastslå de nærmere betingelser for fuldbyrdelse af tillægsstraffen.

115. Accepteres det modsatte, ville det række ud over grænserne for overgivelsesproceduren samt omfanget af den retsafgørelse, som den europæiske arrestordre er.

116. Derfor vil jeg også forkaste Kommissionens argument om, at den udstedende judicielle myndighed altid vil kunne informere den fuldbyrdende judicielle myndighed om, at der foreligger en tillægsstraf, efter proceduren i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2 og 3.

117. Denne løsning er efter min opfattelse i strid med såvel den overgivelsesordning, der er indført ved rammeafgørelsen, som med ordlyden af og formålet med artikel 15, stk. 2 og 3.

118. Overskriften til artikel 15 er således klar: Proceduren for supplerende oplysninger gælder for *vedtagelsen* af afgørelsen om overgivelse. Denne artikel findes desuden i rammeafgørelsens kapitel 2 med overskriften »Overgivelsesprocedure«. Formålet med denne bestemmelse er således at gøre det muligt for den fuldbyrdende judicielle myndighed at få de oplysninger, der er nødvendige for at indrømme overgivelse. En forlængelse af denne procedure ud over overgivelsesproceduren ville være en tilsidesættelse af den omstændighed, at den ordning, der er indført ved rammeafgørelsen, i) har et anvendelsesområde, som efter artikel 1, stk. 1, er begrænset til anholdelse og overgivelse af den eftersøgte, og ii) er udformet til at være hurtig og effektiv. Det forekommer mig uhensigtsmæssigt og potentielt skadeligt for ordningens effektivitet at trække de potentielle udvekslinger mellem den udstedende og fuldbyrdende judicielle myndighed i langdrag, måske i flere år efter fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre.

119. Det følger af det ovenstående, at den ordning, der er indført ved rammeafgørelsen, ikke giver mulighed for at sætte spørgsmålstegn ved fuldbyrdelsen af en national tillægsstraf, fordi denne ikke har været nævnt i en europæisk arrestordre, som er blevet fuldbyrdet.

120. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at de argumenter, der er fremlagt for Domstolen, hvorefter, når den europæiske arrestordre kun er udstedt for hovedstraffen, og afgørelsen om overgivelse alene vedrører denne straf, kun er den straf, som kan fuldbyrdes af den udstedende medlemsstat, er uden grundlag i rammeafgørelsen. Det er min opfattelse, at de er forankret i en tankegang med rod i udlevering og national suverænitet, hvor den anmodende stat ikke kan gå ud over det, der er omfattet af den anmodede stats samtykke. Inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er præget af gensidig tillid, drejer det sig imidlertid ikke længere om at etablere kontakt mellem to suveræne stater, den anmodende og den anmodede stat, som handler ud fra selvstændige positioner[57]. Tværtimod gælder det om at samarbejde loyalt for at nå rammeafgørelsens mål om hurtig og effektiv overgivelse af eftersøgte personer.

57 – I forbindelse med den tidligere udleveringsordning anmoder den anmodende stat om den anmodede stats samarbejde, og denne bestemmer fra sag til sag, om den vil efterkomme anmodningen under hensyn til omstændigheder, som går ud over det strengt juridiske univers og rækker ind på de internationale forbindelsers område, hvor opportunitetsprincippet spiller en væsentlig rolle. Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2006:552, punkt 42-45).

121. Jeg foreslår derfor, at det andet og det tredje spørgsmål, der er forelagt Domstolen, besvares således, at den manglende angivelse af en tillægsstraf (som den, der er omhandlet i den foreliggende sag) i den europæiske arrestordre, som lå til grund for overgivelsen af den pågældende person, ikke er til hinder for fuldbyrdelsen af denne straf, når den er idømt i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser.

Forslag til afgørelse

122. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Hof van Cassatie (kassationsdomstol, Belgien) på følgende måde:

»1) En tillægsstraf som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, skal nævnes i den europæiske arrestordres litra c), punkt 2, i henhold til artikel 8, stk. 1, litra f), i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009.

2) Den manglende angivelse af en tillægsstraf (som den, der er omhandlet i den foreliggende sag) i den europæiske arrestordre, der ligger til grund for overgivelse af den pågældende person, er ikke til hinder for fuldbyrdelsen af denne straf, når den er idømt i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser.«