

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt torsdag den 10. september 2020

Sag 12/2020

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Vilhelm Dickmeiss, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Retten i Odense den 9. april 2019 (6-10559/2018) og af Østre Landsrets 4. afdeling den 18. november 2019 (S-1085-19).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Poul Dahl Jensen, Oliver Talevski og Jan Schans Christensen.

Påstande

Appellanten, T, har nedlagt påstand om, at Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 ophæves, subsidiært at sagen hjemvises til fornyet behandling for Østre Landsret.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse, dog således at Højesteret, jf. udleveringslovens § 35, bestemmer, at T skal udleveres til de rumænske myndigheder til straffuldbydelse.

Sagsfremstilling

T blev ved appeldom af 13. december 2010 ved Retten i Constanta i Rumænien idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for afpresning i Rumænien.

Den 31. marts 2011 udstedte de rumænske myndigheder en europæisk arrestordre på T med henblik på udlevering til straffuldbydelse i Rumænien.

T blev den 14. september 2015 gjort bekendt med indholdet af retsanmodningen. Ved afhøring den 15. september 2015 forklarede T bl.a., at han kom til Danmark i 2010 sammen med sin hustru. Han var mest i Danmark i perioden til 2013, og i 2013 fandt han arbejde og blev registreret i Danmark. Han var sund og rask bortset fra småting. Han og hustruen var muslimer og var ”gift jf. islam”. De boede med deres to børn på 6 og 14 år. Hans søster kom til Danmark i 2000/2001. I Rumænien ejede han sko- og tøjbutikker. Fra Rumænien havde han en 5.-6. klasses skolegang i folkeskolen og begyndte at arbejde fra sit 13. år. Han havde sidst været i Rumænien i 2010. Han frygtede at blive sendt til Rumænien, idet afsoningsforholdene der var en katastrofe, og alle mulige problemer kunne støde til.

I perioden fra marts 2016 til oktober 2018 har T flere gange afgivet forklaring bl.a. om sine helbredsmæssige forhold, og om at han ikke vil afsone i Rumænien, da han er nervøs for, at der ikke vil blive taget hensyn til hans helbredsmæssige problemer, og at de personer, som var involveret i straffesagen, vil hævne sig på ham på grund af en familiefejde/-blodkamp.

Ved bekendtgørelse nr. 483 af 24. maj 2016 med ikrafttræden den 1. juni 2016 blev det bestemt, at beføjelser, der var tillagt justitsministeren i medfør af lov om udlevering af lovovertrædere, fremover skulle udøves af Rigsadvokaten. Sager modtaget i Justitsministeriets departement før den 1. juni 2016 skulle færdigbehandles i Justitsministeriet, medmindre andet blev bestemt.

Den 12. juli 2016 besluttede Justitsministeriet i medfør af dagældende udleveringslovs § 18 b, stk. 5, at T skulle udleveres til straffuldbyrdelse i Rumænien i henhold til arrestordren af 31. marts 2011.

Den 19. juli 2016 begærede T Justitsministeriets beslutning indbragt for domstolene til prøvelse.

Som følge af ovennævnte kompetenceændring pr. 1. juni 2016 blev Justitsministeriets beslutning om udlevering af T ikke indbragt for domstolene, men i stedet for Rigsadvokaten, som den 12. november 2018 traf afgørelse om, at T kunne udleveres til Rumænien. Rigsadvokaten bemærkede, at betingelserne i den dagældende udleveringslovs § 10 a var opfyldt, og at der

efter det oplyste ikke forelå forhold, som kunne begrunde afslag på anmodningen om udlevering, jf. den dagældende udleveringslovs §§ 10 c – 10 i.

Rigsadvokatens afgørelse blev indbragt til prøvelse for domstolene. Inden sagen blev foretaget i byretten, kontaktede Ts forsvarer Rigsadvokaten ved skrivelser af 5. og 12. februar 2019 med anmodning om, at Rigsadvokatens afgørelse blev ophævet og ændret med henvisning til, at Rigsadvokaten ikke havde forholdt sig til den dagældende udleveringslovs § 10 b, stk. 2, og redegjort nærmere for betingelserne for dens anvendelse. Det fremgår af forsvarerens skrivelse af 5. februar 2019, at T gav samtykke til at afsone sin dom i Danmark, men ikke samtykke til at blive udleveret til Rumænien til straffuldbyrdelse.

Rigsadvokaten svarede ved skrivelser af 7. og 15. februar 2019, at Rigsadvokaten ikke fandt anledning til at ændre sin afgørelse, og at det var Rigsadvokatens vurdering, at betingelserne for at afslå udlevering efter den dagældende udleveringslovs § 10 b, stk. 2, ikke var opfyldt. Rigsadvokaten henviste i øvrigt til lovens forarbejder vedrørende den pågældende bestemmelse.

Den 9. april 2019 afsagde Retten i Odense følgende kendelse:

”Retten finder i overensstemmelse med Rigsadvokatens afgørelse og med samme begrundelse som den, at betingelserne for udlevering er opfyldt, hvorfor afgørelsen findes lovlig. På baggrund af skrivelserne fra Rigsadvokaten på forsvarerens forespørgsel må det lægges til grund, at Rigsadvokaten anser en afgørelse efter § 10 b som indeholdt i afgørelsen. Rigsadvokatens afgørelse er ikke reguleret af forvaltningsloven, jf. U2004.525. En eventuel manglende begrundelse medfører ikke ugyldighed. Den Europæiske Menneskerettigheds Domstol har i udtalelsen af 6. oktober 2009 i sagen Holland mod Dominic Wolzenburg fastslået, at et land kan undergive anvendelsen af bestemmelsen svarende til udleveringslovens § 10 b, en betingelse om, at statsborgeren har haft lovligt ophold i en uafbrudt periode på nævnte fuldbyrdende medlemsstats område. I den konkrete sag har man godkendt en periode på 5 år.

Retten finder ikke, at domstolen herved har udtalt sig om, hvorvidt en længere periode kan findes lovlig. Under henvisning til at det af lovebemærkningerne fremgår som eksempel, at personerne skal opfylde de formelle betingelser for at opnå statsborgerskab her i landet, og da der er enighed om, at denne betingelse ikke er opfyldt for T, finder retten ikke, at dette kan medføre, at afgørelsen ikke er lovlig.

Vedrørende de helbredsmæssige forhold lægger retten til grund, at T lider af en hjertesygdom, og at han er blevet anbefalet operation. Under henvisning ligeledes til de læge-

lige oplysninger, hvorefter han har lidt af denne sygdom i lang tid, at han tidligere er tilbudt operation, men har afvist dette, sammenholdt med at det må antages, at T kan få den nødvendige behandling i Rumænien, finder retten ikke grundlag for at udsætte sagen med denne begrundelse.

Det forhold, at T på ny har søgt asyl, medfører ingen ændring heri.”

T havde under sagen forklaret bl.a., at han kom til Danmark i 2010, og at han boede her sammen med sin ægtefælle og to børn. Han havde ikke været i Rumænien, siden han kom til Danmark. T havde gjort gældende bl.a., at Rigsadvokatens afgørelse var ulovlig, subsidiært at den skulle ophæves, da den ikke indeholdt oplysninger om den fakultative bestemmelse i den dagældende udleveringslovs § 10 b.

Den 18. november 2019 afsagde Østre Landsret følgende kendelse:

"Efter ordlyden og formålet med Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre nr. 2002/584 med ændringer og den foreliggende praksis fra EU-Domstolen, jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 5. september 2012 i sag C-42/11 (João Pedro Lopes Da Silva Jorge), dom af 6. oktober 2009 i sag C-123/08 (Dominic Wolzenburg) og dom af 17. juli 2008 i sag C-66/08 (Szymon Kozłowski), finder landsretten, at der ikke foreligger en sådan tvivl om fortolkningen af EU-retten, at der er grundlag for en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, inden landsretten tager stilling til lovligheden af Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018.

Landsretten tiltræder af de af Rigsadvokaten anførte grunde, at betingelserne i udleveringslovens § 10 a, stk. 3, for udlevering er opfyldt, og at der ikke foreligger omstændigheder, som efter udleveringslovens §§ 10 c - 10 h kan begrunde afslag på anmodningen om udlevering.

Det tiltrædes som anført af byretten, at der ikke er grundlag for at udsætte udleveringen i medfør af udleveringslovens § 10 i. Landsretten bemærker, at der heller ikke efter oplysningerne i "Lægeattest til dokumentation af sygdom som lovligt forfald ved møde i retten" udstedt af Ts egen læge den 7. november 2019 foreligger sådanne tungtvejende humanitære grunde, at en udlevering kan udsættes midlertidigt.

Vedrørende spørgsmålet om udleveringslovens § 10 b, stk. 2, bemærker landsretten, at Justitsministeriet den 12. juli 2016 traf afgørelse om, at T skulle udleveres til straffuldbyrdelse i Rumænien. T indbragte Justitsministeriets afgørelse for retten, men sagen blev udsat, jf. redegørelsen om baggrunden herfor i Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018. I overensstemmelse med den kompetenceændring som fandt sted ved bekendtgørelse nr. 483 af 24. maj 2016 blev den senere afgørelse i sagen truffet af Rigsadvokaten.

Efter oplysningerne om Ts personlige forhold, herunder at han er rumænsk statsborger, og at han fik bopæl i Danmark den 1. oktober 2013, finder landsretten, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte hverken Justitsministeriets vurdering foretaget den 12. juli 2016 eller Rigsadvokatens vurdering foretaget den 12. november 2018, hvorefter udleveringslovens § 10 b, stk. 2, ikke er bragt i anvendelse.

Landsretten finder af de grunde, som byretten har anført, at der ikke er grundlag for at hjemvise sagen til Rigsadvokaten.

Landsretten stadfæster med disse bemærkninger byrettens kendelse."

Den 15. februar 2020 trådte lov nr. 117 af 11. februar 2020 om udlevering til og fra Danmark (udleveringsloven) i kraft, og samtidig ophævedes lov om udlevering af lovovertrædere, jf. lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 (tidligere benævnt udleveringsloven). I den forbindelse blev kompetencen til at træffe bestemmelse om udlevering overført til domstolene, og udleveringsloven fik samtidig en ny struktur. Med enkelte undtagelser er udleveringsloven i øvrigt i det væsentlige en videreførelse af reglerne i den tidligere udleveringslov.

Anbringender

T har til støtte for sin principale påstand anført navnlig, at der er berettiget tvivl om, hvorvidt Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 kan anses for at være i strid med EU-retten, og at en ændring af afgørelsens karakter til en indstilling, som domstolene skal forholde sig til, ikke ændrer på dette forhold, idet der ved byretten og landsretten ikke reelt er sket en behandling af en indstilling for domstolene, men alene truffet afgørelse om lovligheden af Rigsadvokatens afgørelse. Det er derfor ud fra retssikkerhedsmæssige principper betænkeligt at fremme/godkende Rigsadvokatens afgørelse. Han har et berettiget krav om, at enhver retssikkerhedsmæssig forbedring eller styrkelse også skal omfatte hans sag.

Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 og den efterfølgende korrespondance med forsvareren af 7. og 15. februar 2019 udgør ikke en afgørelse truffet på oplyst grundlag og med en klarhed, som kan forventes af en sådan afgørelse i forhold til udleveringslovens § 10 b, stk. 2, eller efter analogien af retsplejelovens § 218 a, stk. 1. Afgørelsen er derfor i strid med EU-retten, da den ikke indeholder en særskilt eller fyldestgørende stillingtagen til, hvorvidt udlevering til straffuldbyrdelse kan afslås, fordi afsoning skal ske i Danmark.

Et automatisk afslag er i strid med Danmarks forpligtelser i henhold til EU-retten, navnlig princippet om ligebehandling af unionsborgere, jf. artikel 18 i TEUF, og en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, der er gældende i den europæiske union. Det udgør en krænkelse af hans værdighed og en tilsidesættelse af hans muligheder og hensyn til resocialisering, henset til, at han selv ønsker at afsone dommen i Danmark.

Han har til støtte for sin subsidiære påstand anført, at national praksis for anvendelse af udleveringslovens § 7, stk. 2, (den tidligere udleveringslovs § 10 b, stk. 2), herunder landsrettens anvendelse i kendelse af 18. november 2019, er i strid med EU-retten, navnlig artikel 18 i TEUF og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, artikel 4, nr. 6.

Han har desuden anført, at landsretten ikke var berettiget til at afvise præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, jf. artikel 267 TEUF. Landsrettens afgørelse kan ikke appelleres, og der foreligger berettiget tvivl om fortolkningen af EU-retten, herunder hvorvidt national lovgivning og praksis er i overensstemmelse med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, artikel 4, nr. 6, og praksis fra EU-Domstolen. Landsretten har ikke i sin kendelse forholdt sig til de tre konkrete spørgsmål, men alene til gældende retsgrundlag og de tre EU-domme, nævnt i kendelsen.

Spørgsmålene er følgende:

- ”1. Er det foreneligt med EU-retten, herunder artikel 18, traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (TEUF), og artikel 1, stk. 3, og artikel 4, nr. 6 i Rådets rammeafgørelse, at en unionsborger, som igennem længere tid har haft fast bopæl i Danmark, kun kan påberåbe sig artikel 4, nr. 6, hvis denne opfylder de formelle betingelser for at opnå statsborgerskab i Danmark, når de formelle betingelser for at opnå statsborgerskab indeholder en række betingelser, som ikke kun er begrænset til varigheden af lovligt ophold i Danmark.
2. Kan en unionsborger påberåbe sig artikel 4, nr. 6, eller er det alene en myndighedsafgørelse om, hvorvidt artikel 4, nr. 6 bliver bragt i anvendelse.
3. Skal en myndighed (Rigsadvokaten) redegøre for sin beslutning om at afslå anvendelse af artikel 4, nr. 6, mod en unionsborger, hvis unionsborgeren har påberåbt sig artikel 4, nr. 6.”

Til støtte for forelæggelse af spørgsmål 1 gøres det gældende, at der savnes en klarhed i national lovgivning, idet den er i strid med artikel 18 i TEUF, og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, artikel 1, stk. 3, og artikel 4, nr. 6, og EU-Domstolens afgørelse i sag C-

123/08 (Dominic Wolzenburg), hvoraf det fremgår, at en mellemstat ikke kan opstille yderligere administrative krav såsom besiddelse af en tidsubegrænset opholdstilladelse, som betingelse for at anvende den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, jf. rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre artikel 4, nr. 6.

Til støtte for forelæggelse af spørgsmål 2 gøres det gældende, at der er behov for en afklaring heraf, idet landsretten blot konstaterer, at han fik bopæl i Danmark den 1. oktober 2013 og ikke forholder sig til det, han har forklaret, om hvornår han kom til Danmark. Landsretten har herved alene forholdt sig til hans bopælsregistrering i strid med EU-dommen i sag C-66/08 (Szymon Kozłowski), hvor EU-Domstolen har slået fast, at begreberne "bosat" og "opholder sig" i rammeafgørelse om den europæiske arrestordre artikel 4, nr. 6, skal defineres ensartet ud fra en række objektive forhold og omstændigheder i relation til hans familiemæssige og økonomiske tilknytning m.v.

Til støtte for forelæggelse af spørgsmål 3 gøres det gældende, at det er nødvendigt med en afklaring heraf, da en sådan praksis vil være i strid med EU-Domstolens praksis på området, nærmere sag C-42/11 (João Pedro Lopes Da Silva Jorge), hvori domstolen bl.a. har fastslået, at en mellemstat ikke absolut og automatisk kan udelukke en statsborger fra andre mellemstater, som opholder sig på eller er bosat på medlemsstatens område, fra dette anvendelsesområde, afhængigt af hvilken tilknytning der består mellem disse statsborgere og medlemsstaten.

Anklagemyndigheden har til støtte for sin påstand anført navnlig, at da kompetencen til at træffe afgørelse om udlevering fra Danmark ved den nye udleveringslov den 15. februar 2020 er overgået til domstolene, kan Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 betragtes som en indstilling til retten, således at Højesteret nu bestemmer, at T skal udleveres til de rumænske myndigheder til straffuldbyrdelse, idet betingelserne for udlevering er opfyldt.

Der er ikke på baggrund af den nye udleveringslov grundlag for at ophæve Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 eller at hjemvise sagen til fornyet behandling ved Østre Landsret. Domstolene må træffe afgørelse ud fra det på afgørelsestidspunktet gældende regelsæt. Det forhold, at udleveringsloven er ændret i mellemtiden, kan ikke medføre, at Rigsadvokatens afgørelser eller de tidligere domstolsafgørelser nu må opfattes som en nullitet.

Det følger af retsplejelovens § 972, at den overordnede ret ikke er bundet ved den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, hvorpå den påklagede beslutning er grundet. Såvel byretten som landsretten har foretaget en grundig prøvelse af lovligheden af Rigsadvokatens afgørelse, hvorfor retssikkerhedsmæssige hensyn til T ikke i øvrigt bør medføre, at sagen hjemvises.

Efter artikel 267 TEUF er der kun pligt til præjudiciel forelæggelse, når der er tale om fortolknings spørgsmål, som det er nødvendigt at få afgjort, inden der kan afsiges dom i sagen, og hvor fortolkningen af EU-retten samtidig må anses at give anledning til rimelig tvivl.

Efter ordlyden og formålet med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og den foreliggende praksis fra EU-Domstolen, herunder C-123/08, C-66/08 og C-42/11, foreligger der ikke en sådan tvivl, at der er grundlag for en præjudiciel forelæggelse.

Betingelserne for udlevering af T er opfyldt, og der er således ikke grundlag for at afslå udlevering med henblik på, at han i stedet fuldbyrder straffen i Danmark, jf. udleveringslovens § 7, stk. 2, (den tidligere udleveringslovs § 10 b, stk. 2).

For så vidt angår betingelserne for udlevering i udleveringslovens § 13, stk. 3, (tidligere § 10 a, stk. 3) og fravær af omstændigheder, som efter udleveringsloven, herunder navnlig udleveringslovens § 6, stk. 2, (tidligere § 10 h), § 16, stk. 1, (tidligere § 10 g) og § 39 (tidligere § 10 i), kan begrunde afslag på anmodning om udlevering, henvises til Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 og Østre Landsrets kendelse af 18. november 2019.

Betingelserne for at bringe nugældende udleveringslovs § 7, stk. 2, (tidligere § 10 b, stk. 2) i anvendelse, er ikke til stede. Af forarbejderne til § 10 b, stk. 2, fremgik, at Justitsministeriet lagde vægt på, at de hensyn, som efter § 10 b kan begrunde, at udlevering af en dansk statsborger afslås eller betinges af tilbageførsel til Danmark, ligeledes kan gøre sig gældende i forhold til personer, der ikke er danske statsborgere, men som igennem længere tid har haft fast bopæl i Danmark, eksempelvis personer, som opfylder de formelle betingelser for at opnå statsborgerskab her i landet.

Det må lægges til grund, at T først fik fast bopæl i Danmark den 1. oktober 2013, hvor han blev tilmeldt folkeregisteret. Henset hertil og efter de øvrige oplysninger om hans personlige

forhold, herunder at han er rumænsk statsborger, sammenholdt med kriminalitetens karakter, er der ikke grundlag for at bringe udleveringslovens § 7 stk. 2, (tidligere § 10 b, stk. 2) i anvendelse i den konkrete sag. T har ikke en sådan tilknytning til Danmark, at de resocialiserende hensyn, der taler for at afslå en udlevering, er til stede.

Formålet med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre er gensidig anerkendelse. Rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6, udgør en undtagelse hertil og må ikke gå videre end nødvendigt af hensyn til spørgsmålet om resocialisering. Udleveringslovens § 7, stk. 2, (tidligere § 10 b, stk. 2), således som den må fortolkes efter forarbejderne, er derfor ikke i strid med EU-retten, herunder rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre artikel 4, nr. 6, og artikel 18 i TEUF.

Som det fremgår af afgørelsen i Wolzenburg-sagen, har medlemsstaterne en vis skønsmargin ved implementering af de fakultative afslagsgrunde i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre artikel 4, og særligt vedrørende artikel 4, nr. 6, og det kan være i god tråd med principperne om gensidig anerkendelse og tillid, hvis landene begrænser brugen af denne afslagsgrund. I Wolzenburg-sagen udtalte EU-Domstolen sig ikke om, hvorvidt grænsen generelt er 5 års uafbrudt ophold. Retten til tidsbegrænset ophold efter opholdsdirektivets artikel 18 indgik derfor blot som et moment i EU-Domstolens proportionalitetsvurdering, uden dog derved at udelukke, at der kan anføres saglige grunde for en højere grænse som eksempelvis den danske.

Der er ikke i den danske lovgivning, hverken i lovteksten eller forarbejderne opstillet andre konkrete og håndfaste betingelser, som skal være opfyldt for, at udleveringslovens § 7, stk. 2 (tidligere § 10 b, stk. 2), kan finde anvendelse. Det fremgår i øvrigt af forarbejderne, at anvendelsen af udleveringslovens § 7, stk. 2 (tidligere § 10 b, stk. 2), beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, hvor der navnlig ses på grovheden af den begåede kriminalitet, den pågældendes tilknytning til den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået, og hensynet til denne medlemsstat.

Retsgrundlag

Lov nr. 117 af 11. februar 2020 om udlevering til og fra Danmark (udleveringsloven), § 7, stk. 2, lyder:

”Udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til straffuldbyrdelse kan afslås, hvis straffen i stedet fuldbyrdes her i landet.”

Udleveringsloven trådte i kraft den 15. februar 2020. Forslaget til loven blev fremsat den 27. november 2019. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.2.5.1.2., hedder det bl.a. (Folketingstidende 2019-20, tillæg A, lovforslag nr. L 78):

”Det fremgår endvidere af bemærkningerne til det ovennævnte lovforslag, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 4300, at Justitsministeriet - ligeledes under henvisning til den udvidelse af forpligtelsen til at udlevere til andre EU-medlemsstater, som rammeafgørelsen indebærer - dengang fandt, at muligheden for at afslå udlevering til straffuldbyrdelse, hvis straffen i stedet fuldbyrdes i Danmark, og muligheden for at betinge udlevering til strafforfølgning af, at den pågældende tilbageføres med henblik på, at en eventuel straf fuldbyrdes her i landet, burde udstrækkes til ligeledes at omfatte personer med fast bopæl her i landet. Justitsministeriet lagde herved vægt på, at de hensyn, som efter § 10 b kan begrunde, at udlevering af en dansk statsborger afslås eller betinges af tilbageførsel til Danmark, ligeledes kan gøre sig gældende i forhold til personer, der ikke er danske statsborgere, men som igennem længere tid har haft fast bopæl i Danmark, eksempelvis personer, som opfylder de formelle betingelser for at opnå statsborgerskab her i landet.

[...]

Det er anført i de ovennævnte forarbejder, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 4300, at der efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid kan tænkes tilfælde, hvor en person har begået en meget alvorlig lovovertrædelse i en anden medlemsstat, og hensynet til denne medlemsstat derfor tilsiger, at den pågældende bør strafforfølges og afsone en eventuel idømt straf i denne medlemsstat. Justitsministeriet fandt på den baggrund, at spørgsmålet om, hvorvidt udlevering af danske statsborgere mv. skal afslås mod overtagelse af straffuldbyrdelse/betinges af tilbageførelse, bør bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Der kan ved denne vurdering bl.a. lægges vægt på grovheden af den begåede kriminalitet og den pågældendes tilknytning til den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået. Der vil således f.eks. normalt ikke være grundlag for at betinge udlevering af en dansk statsborger mv. til strafforfølgning af tilbageførelse af den pågældende med henblik på afsoning af en eventuel idømt straf, hvis den pågældende er dømt for meget alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger. Et andet eksempel kunne være, at den pågældende har en nær tilknytning til den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 4300.”

Udleveringslovens § 35, stk. 1, lyder:

”Afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor træffes af retten efter anklagemyndighedens anmodning.”

I bemærkningerne til § 35 i ovennævnte lovforslag hedder det bl.a.:

”På baggrund af politiets undersøgelse skal anklagemyndigheden i dag fremsende en indstilling om udleveringsspørgsmålet til Rigsadvokaten i sager om udlevering til stater uden for Norden. Denne ordning forudsættes fortsat uændret.

I stedet for at Rigsadvokaten træffer en afgørelse om udlevering, vil Rigsadvokaten fremover udarbejde en indstilling til afgørelse, hvorefter sagen sendes retur til politikredsen, som indbringer sagen for retten med anmodning om berømmelse af retsmøde.”

EU-Domstolens dom af 17. juli 2008 i sag C-66/08 (Szymon Kozlowski), præmis 45, er sålydende:

”I den forbindelse skal det understreges, sådan som samtlige de medlemsstater, der har indgivet indlæg til Domstolen, har gjort det, at den i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6, fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse navnlig har til formål at give den fuldbyrdende judicielle myndighed adgang til at lægge særlig vægt på, om det er muligt at forbedre den eftersørgtes udsigter til at blive resocialiseret, efter at han har afsonet den idømte straf.”

EU-Domstolens dom af 6. oktober 2009 i sag C-123/08 (Dominic Wolzenburg), præmis 57-58, er sålydende:

”57. Princippet om gensidig anerkendelse, der ligger til grund for ordningen i rammeafgørelse 2002/584, indebærer i medfør af denne rammeafgørelses artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne i princippet har pligt til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre. Medlemsstaterne kan således, bortset fra tilfælde, hvor det i henhold til samme rammeafgørelses artikel 3 er obligatorisk at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, kun afslå at fuldbyrde en sådan i de tilfælde, som er opregnet i dens artikel 4 (jf. dom af 1.12.2008, sag C-388/08 PPU, Leymann og Pustovarov, Sml. I, s. 8993, præmis 51).

58. Det følger heraf, at en national lovgiver, som i medfør af de muligheder, der følger af nævnte rammeafgørelses artikel 4, vælger at begrænse de situationer, hvor denne stats fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at overgive en eftersøgt person, kun kan styrke den overgivelsesordning, der er indført ved denne rammeafgørelse til fordel for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.”

Wolzenburg-dommen, præmis 61-62, lyder:

”61. Medlemsstaterne råder nødvendigvis ved gennemførelsen af artikel 4 i rammeafgørelse 2002/584, særligt artikel 4, nr. 6), som er genstand for forelæggelsesafgørelsen, over en vis skønsmargen.

62. I denne forbindelse skal det understreges, at den i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, ligesom denne rammeafgørelses artikel 5, nr. 3), ganske vist navnlig har til formål at give 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 (jf. Kozłowski-dommen, præmis 45), men et sådant formål kan – hvor vigtigt det end er – imidlertid ikke udelukke, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af denne rammeafgørelse i overensstemmelse med ånden i den grundlæggende regel i dennes artikel 1, stk. 2, begrænser de situationer, hvor det bør være muligt at afslå at overgive en person, der er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte artikel 4, nr. 6).”

Wolzenburg-dommen, præmis 76, lyder:

”Der skal henvises til, at når en medlemsstat har gennemført nævnte artikel 4, nr. 6), uden af den grund at vedtage særlige betingelser vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse, tilkommer det den fuldbyrdende judicielle myndighed at foretage en samlet bedømmelse for i første omgang at fastslå, om den berørte person er omfattet af nævnte bestemmelse. En individuel omstændighed, der kendetegner den eftersøgte person, såsom varigheden af hans ophold i den berørte medlemsstat, bør principielt ikke i sig selv have afgørende betydning (jf. i denne retning Kozłowski-dommen, præmis 49).”

EU-Domstolens dom af 5. september 2012 i sag C-42/11 (João Pedro Lopes Da Silva Jorge), præmis 43, er sålydende:

”Domstolen har endvidere fastslået, at når en medlemsstat har gennemført artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 uden dog at fastsætte særlige betingelser for anvendelse af bestemmelsen, tilkommer det den fuldbyrdende judicielle myndighed med henblik på at afgøre, om der i den konkrete situation foreligger en sådan tilknytning mellem den eftersøgte og den fuldbyrdende medlemsstat, at det er muligt at fastslå, at vedkommende er bosat i eller opholder sig i denne stat i den forstand, hvori begreberne er anvendt i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), at foretage en samlet vurdering af en række objektive forhold, der kendetegner denne persons situation, herunder såvel varigheden af, karakteren af og omstændighederne ved den eftersøgte persons ophold som den familiemæssige og økonomiske tilknytning til den fuldbyrdende medlemsstat (jf. i denne retning Kozłowski-dommen, præmis 48 og 49, samt Wolzenburg-dommen, præmis 76).”

Da Silva Jorge-dommen, præmis 59, lyder:

”Henset til det ovenstående skal de forelagte spørgsmål derfor besvares med, at artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 og artikel 18 i TEUF skal fortolkes således, at selv om en medlemsstat ved gennemførelsen af nævnte artikel 4, nr. 6), kan vælge at be-

grænse de situationer, hvor den fuldbyrdende nationale judicielle myndighed kan afslå at overgive en person, der er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, kan medlemsstaten ikke absolut og automatisk udelukke statsborgere fra andre medlemsstater, som opholder sig på eller er bosat på medlemsstatens område, fra dette anvendelsesområde uafhængigt af, hvilken tilknytning der består mellem disse statsborgere og medlemsstaten.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår udlevering af den rumænske statsborger T til straffuldbyrdelse i Rumænien i henhold til en europæisk arrestordre.

T blev ved appeldom af 13. december 2010 afsagt af Retten i Constanta i Rumænien idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for afpresning, og den 31. marts 2011 udstedte de rumænske myndigheder en europæisk arrestordre på ham.

Rigsadvokatens afgørelse af 12. november 2018 om udlevering af T til straffuldbyrdelse i Rumænien blev truffet efter de dagældende regler i udleveringsloven. Kompetencen til at træffe afgørelse om udlevering er efterfølgende overgået til domstolene, jf. § 35, stk. 1, i lov nr. 117 af 11. februar 2020, som trådte i kraft den 15. februar 2020. Efter denne bestemmelse træffes afgørelse om udlevering og eventuelle vilkår herfor af retten efter anmodning fra anklagemyndigheden. På den baggrund behandler Højesteret i det følgende Rigsadvokatens afgørelse som en indstilling til afgørelse om udleveringspørgsmålet.

Afpresning er strafbart efter dansk ret i medfør af straffelovens § 281. Højesteret finder herefter, at betingelserne for udlevering af T til straffuldbyrdelse i Rumænien er opfyldt, jf. udleveringslovens § 13, stk. 3. Der foreligger endvidere ikke oplysninger om omstændigheder, som efter udleveringslovens §§ 2-6 eller kapitel 4 kan begrunde afslag på anmodningen om udlevering, ligesom der ikke er grundlag for at bringe bestemmelsen i udleveringslovens § 39, stk. 1, om midlertidig udsættelse af udlevering i anvendelse.

Efter udleveringslovens § 7, stk. 2, kan udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til straffuldbyrdelse afslås, hvis straffen i stedet fuldbyrdes her i landet. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2019-20, tillæg A, lovforslag nr. L 78 af 27. november 2019 om udlevering til og fra Danmark) beror afgørelsen på en kon-

kret vurdering, hvori indgår bl.a. grovheden af den begåede kriminalitet og den pågældendes tilknytning til den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen er begået.

Bestemmelsen i § 7, stk. 2, gennemfører artikel 4, nr. 6, i Rådet for den Europæiske Unions rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne. Efter artikel 4, nr. 6, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den eftersøgte opholder sig 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.

Rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6, er en undtagelsesbestemmelse, idet udgangspunktet er, at en EU-medlemsstat har pligt til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre. Bortset fra de tilfælde, hvor medlemsstaten skal afslå udlevering efter rammeafgørelsens artikel 3 (som ikke finder anvendelse i denne sag), kan en medlemsstat således kun afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre i de tilfælde, der er opregnet i artikel 4, jf. EU-Domstolens dom af 6. oktober 2009 i sag C-123/08 (Dominic Wolzenburg), præmis 57. En medlemsstat, der vælger at begrænse de situationer, hvor medlemsstatens fuldbyrdende myndigheder kan afslå at overgive en eftersøgt person, kan kun styrke den overgivelsesordning, der er indført ved rammeafgørelsen til fordel for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, jf. præmis 58.

Formålet med artikel 4, nr. 6, er at give den fuldbyrdende judicielle myndighed adgang til at lægge særlig vægt på, om det er muligt at forbedre den pågældendes udsigter til at blive resocialiseret, efter at den idømte straf er afsonet, jf. præmis 45 i EU-Domstolens dom af 17. juli 2008 i sag C-66/08 (Szymon Kozłowski). Resocialiseringsformålet kan imidlertid – hvor vigtigt det end er – ikke udelukke, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af rammeafgørelsen i overensstemmelse med ånden i den grundlæggende regel i dennes artikel 1, stk. 2, begrænser de situationer, hvor det bør være muligt at afslå at overgive en person, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, nr. 6, jf. præmis 62 i Wolzenburg-dommen. Ved gennemførelsen af artikel 4, nr. 6, må medlemsstaterne nødvendigvis have en vis skønsmargen, jf. præmis 61. En medlemsstat kan imidlertid ikke absolut og automatisk udelukke statsborgere fra andre medlemsstater, som opholder sig på eller er bosat på medlemsstatens område, fra anvendelsesområdet for artikel 4, nr. 6, uafhængigt af, hvilken tilknytning der består mellem disse

statsborgere og medlemsstaten, jf. EU-Domstolens dom af 5. september 2012 i sag C-42/11 (João Pedro Da Silva Jorge), præmis 59.

Hvis en medlemsstat har gennemført artikel 4, nr. 6, uden at der er fastsat særlige betingelser for anvendelsen af bestemmelsen, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed (med henblik på at fastslå, om der i den konkrete situation foreligger en sådan tilknytning mellem den eftersøgte og den fuldbyrdende medlemsstat, at vedkommende er bosat i eller opholder sig i denne stat i den forstand, hvori begreberne anvendes i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6) foretage en samlet vurdering af en række objektive forhold, der kendetegner denne persons situation. Det kan f.eks. være varigheden af, karakteren af og omstændighederne ved den eftersøgte persons ophold og den familiemæssige og økonomiske tilknytning til den fuldbyrdende medlemsstat, jf. præmis 43 i João Pedro Da Silva Jorge-dommen.

Allerede fordi der efter det anførte ikke er en sådan rimelig tvivl om EU-retten, herunder rækkevidden af artikel 18 i TEUF, finder Højesteret ikke grundlag for at tage anmodningen om præjudiciel forelæggelse til følge.

Efter oplysningerne i sagen fik T, der efter sin egen forklaring kom til Danmark i 2010, folke-registeradresse her i landet i oktober 2013. Han har bl.a. ægtefælle og børn her i landet, hvor han har haft forskellige jobs, men han taler kun dansk i begrænset omfang og har i forbindelse med sagen været afhængig af tolkebistand. Han har gået i folkeskole, arbejdet og ejet tøj- og skoforretninger i Rumænien, som han forlod, da han var i slutningen af tyverne. Herefter, og i lyset af kriminalitetens karakter og grovhed, finder Højesteret, at der ikke er grundlag for at bringe udleveringslovens § 7, stk. 2, i anvendelse. Det bemærkes herved, at udlevering af T ikke kan anses for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med artikel 18 i TEUF eller for at være i strid med EU-retten i øvrigt.

T skal herefter udleveres til straffuldbyrdelse i Rumænien i overensstemmelse med den europæiske arrestordre af 31. marts 2011.

Thi bestemmes:

T skal udleveres til straffuldbyrdelse i Rumænien i overensstemmelse med den europæiske arrestordre af 31. marts 2011.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.