



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 19. november 2020¹¹

Sag C-505/19

**WS
mod
Bundesrepublik Deutschland**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Wiesbaden
(forvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – efterlysning (»Red Notice«) fra Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (Interpol) – artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen – artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet ne bis in idem – artikel 21 TEUF – fri bevægelighed for personer – direktiv (EU) 2016/680 – behandling af personoplysninger«

I. Indledning

1. Den foreliggende sag rejser to nye spørgsmål vedrørende konsekvenserne af, at princippet ne bis in idem anvendes inden for Schengenområdet i forbindelse med strafbare handlinger, for hvilke Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (herefter »Interpol«) efter anmodning fra et tredjeland har offentliggjort en efterlysning (Interpol-eftersyningsblad (rødt hjørne), en såkaldt »Red Notice«). Der udstedes Red Notices for personer, der er eftersøgt med henblik på enten retsforfølgning eller strafafsoning. Der er i det væsentlige tale om anmodninger til retshåndhævende myndigheder over hele verden om at lokalisere og om muligt midlertidigt begrænse eftersøgte personers frie bevægelighed i afventning af en udleveringsanmodning.

2. Har EU-medlemsstaterne for det første ret til at gennemføre den pågældende Red Notice og dermed begrænse den eftersøgte persons frie bevægelighed, når en anden EU-medlemsstat har underrettet Interpol og dermed også alle de andre medlemmer af Interpol om, at denne Red Notice vedrører handlinger, for hvilke princippet ne bis in idem kan finde anvendelse? Har EU-medlemsstaterne for det andet ret til, såfremt princippet ne bis in idem faktisk finder anvendelse, at behandle den eftersøgte persons personoplysninger, der indgår i en sådan Red Notice?

¹ – Originalsprog: engelsk.

II. Retsforskrifter

A. International ret

3. I henhold til artikel 2, stk. 1, i statutterne for Interpol, som blev vedtaget i 1956 og senest ændret i 2008, er et af formålene med Interpol:

»at sikre og fremme det størst mulige gensidige samarbejde mellem alle kriminalpolitimyndigheder inden for grænserne af lovgivningen i de forskellige lande og i overensstemmelse med ånden i »verdenserklæringen om menneskerettighederne««.

4. Artikel 31 i statutterne for Interpol har følgende ordlyd: »For at fremme sine mål har [Interpol] brug for et løbende og aktivt samarbejde mellem sine medlemmer, som bør gøre alt, hvad der ligger inden deres beføjelser, og som er i overensstemmelse med lovgivningen i deres lande, for at deltage med den fornødne omhu i organisationens aktiviteter.«

5. I henhold til artikel 73, stk. 1, i Interpols Rules on the Processing of Data (regler om behandling af oplysninger, herefter »IRPD«), der blev vedtaget i 2011 og senest ændret i 2019, består Interpols efterlysningssystem af en række farvekodede efterlysninger, der offentliggøres til specifikke formål og særlige efterlysninger. Red Notices offentliggøres normalt efter anmodning fra et nationalt centralbureau (»NCB«) »med det formål at finde frem til en eftersøgt persons opholdssted og tilbageholde, anholde eller begrænse dennes frie bevægelighed med henblik på udlevering, overgivelse eller lignende lovlig handling« (IRPD's artikel 82). IRPD's artikel 87 bestemmer, at hvis en person, som er omfattet af en Red Notice, lokaliseres, skal det land, hvor personen er blevet lokaliseret, »i) straks underrette det anmodende nationale centralbureau eller den anmodende internationale enhed og generalsekretariatet om, at personen er blevet lokaliseret, med forbehold af begrænsninger, der følger af national ret og gældende internationale traktater« og »ii) træffe alle andre foranstaltninger, der er tilladt i henhold til national ret og gældende internationale traktater, såsom midlertidig anholdelse af den eftersøgte person eller overvågning eller begrænsning af dennes frie bevægelighed«.

B. EU-retten

6. Artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser² (herefter »gennemførelseskonventionen«), der er indeholdt i konventionens kapitel 3 (med overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger (ne bis in idem)«), har følgende ordlyd:

»En person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en kontraherende part, kan ikke retsforfølges af en anden kontraherende part for de samme strafbare handlinger, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning.«

7. Gennemførelseskonventionens artikel 57, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Hvis der af en kontraherende part rejses tiltale mod en person for en strafbar handling, og hvis denne parts kompetente myndigheder har grund til at antage, at tiltalen vedrører de samme strafbare handlinger som dem, en anden kontraherende part har afsagt endelig dom for, kan disse myndigheder, hvis de skønner det nødvendigt, anmode de kompetente myndigheder i den kontraherende stat, på hvis område dommen blev afsagt, om alle relevante oplysninger i sagen.

² – EUT 2000, L 239, s. 19.

2. Disse oplysninger meddeles hurtigst muligt og indgår i vurderingen af, hvorvidt tiltalen skal opretholdes.«

8. I henhold til 25. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA³ er alle medlemsstater tilknyttet Interpol, og det er »derfor relevant at styrke samarbejdet mellem Unionen og Interpol ved at fremme en effektiv udveksling af personoplysninger, samtidig med at overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til elektronisk behandling af personoplysninger sikres«.

9. Ifølge definitionen i artikel 3 i direktiv 2016/680 forstås ved »behandling« enhver aktivitet eller række af aktiviteter – med eller uden brug af automatisk behandling – som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse«.

10. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2016/680 skal personoplysninger bl.a. »behandles lovligt og rimeligt«, »indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke behandles på en måde, der er uforenelig med disse formål«, »være tilstrækkelige, relevante og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de behandles«.

11. Samme direktivs artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling kun er lovlig, hvis og i det omfang denne behandling er nødvendig, for at en kompetent myndighed kan udføre en opgave med henblik på artikel 1, stk. 1, og at den sker på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret.«

12. I henhold til artikel 16 i direktiv 2016/680 skal registrerede have »[r]et til berigtigelse, sletning og begrænsning af behandling«.

13. Kapitel V i direktiv 2016/680 (hvori artikel 35-40 indgår) har overskriften »Overførsler af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer« og regulerer bl.a. de betingelser, under hvilke personoplysninger kan overføres til et tredjeland eller en international organisation.

C. National ret

14. I henhold til § 153a, stk. 1, i Strafprozessordnung (den tyske lov om strafferetsplejen, herefter »StPO«) kan Staatsanwaltschaft (anklagemyndigheden) i tilfælde af lovovertrædelser, der straffes med en bøde eller med højst et års fængsel, med samtykke fra den ret, der har kompetence til at indlede hovedsagen, og den tiltalte midlertidigt undlade at rejse offentlig tiltale og samtidig udstede betingelser og instrukser til den tiltalte, i form af f.eks. betaling af et beløb til en almennyttig institution eller til statskassen, hvis disse er egnede til at eliminere offentlighedens interesse i strafforfølgning, og graden af skyld ikke er til hinder herfor. Hvis den tiltalte opfylder betingelserne og instrukserne, kan den pågældende adfærd ikke længere retsforfølges som en lovovertrædelse.

³ – EUT 2016, L 119, s. 89. Fodnoterne i direktivets bestemmelser er udeladt.

15. I henhold til § 3, stk. 1, i Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (lov om Forbunds-kriminalpolitiet og samarbejdet mellem forbund og delstater på det strafferetlige område) af 1. juni 2017⁴ er Bundeskriminalamt (forbunds-kriminalpolitiet) Forbundsrepublikken Tysklands nationale centralbureau for samarbejde med Interpol.

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Efter anmodning fra de kompetente myndigheder i USA udstedte Interpol i 2012 en Red Notice vedrørende en person, der var tysk statsborger og tysk bosat (herefter »sagsøgeren«), til alle de nationale centralbureauer med det formål at lokalisere eller anholde ham eller begrænse hans frie bevægelighed med henblik på udlevering. Den nævnte Red Notice var baseret på en arrestordre udstedt af de amerikanske myndigheder vedrørende bl.a. anklager om korrupsion, hvidvaskning af penge og svig.

17. Ifølge den forelæggende ret havde anklagemyndigheden i München (Tyskland) allerede indledt en efterforskning mod sagsøgeren vedrørende de samme handlinger som dem, der var omfattet af den omhandlede Red Notice. Denne efterforskning blev indstillet i 2009, efter at sagsøgeren havde betalt et vist beløb i henhold til StPO's § 153a, stk. 1.

18. Efter en udveksling med sagsøgeren fik Bundeskriminalamt i 2013 via Interpol tilføjet et »addendum« til den omhandlede Red Notice, hvoraf det fremgik, at Bundeskriminalamt var af den opfattelse, at princippet ne bis in idem kunne finde anvendelse med hensyn til de anklager, som var baggrunden for udstedelsen af denne Red Notice. Desuden anmodede de tyske myndigheder – om end uden held – de amerikanske myndigheder om at slette den omhandlede Red Notice.

19. I 2017 anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) mod Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af Bundeskriminalamt. Han nedlagde påstand om, at sagsøgte blev tilpligtet at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at den omhandlede Red Notice blev fjernet. Sagsøgeren gjorde gældende, at han ikke kunne rejse til nogen stat omfattet af Schengenaftalen uden at risikere at blive anholdt. På grund af denne Red Notice havde disse stater opført ham på deres lister over eftersøgte personer. Denne situation var ifølge sagsøgeren i strid med gennemførelseskonventionens artikel 54 og artikel 21 TEUF. Sagsøgeren gjorde endvidere gældende, at medlemsstaternes myndigheders behandling af hans personoplysninger, der indgår i denne Red Notice, var i strid med bestemmelserne i direktiv 2016/680.

20. Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden) har på denne baggrund, da den er i tvivl om, hvordan de relevante EU-retlige bestemmelser skal fortolkes, den 27. juni 2019 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [gennemførelseskonventionens] artikel 54, sammenholdt med artikel 50 i Den Europiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), fortolkes således, at allerede indledningen af en straffesag i alle lande omfattet af [Schengenaftalen] på grund af den samme lovovertrædelse er udelukket, når en tysk anklagemyndighed indstiller en indledt straffesag, efter at den sigtede har opfyldt bestemte vilkår, herunder navnlig har betalt et bestemt af anklagemyndigheden fastsat pengebeløb?
- 2) Gælder der som følge af artikel 21, stk. 1, [TEUF] et forbud mod medlemsstaters efterkommelse af anmodninger om anholdelse fra tredjelande inden for rammerne af en international organisation som [Interpol,] når den af anholdelsesanmodningen omfattede person er unionsborger, og når den

⁴ – BGBl. I, s. 1354.

medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, har underrettet både den internationale organisation og dermed også de øvrige medlemsstater om sin betænkelighed ved anholdelsesanmodningens forenelighed med forbuddet mod dobbeltstraf?

- 3) Er allerede indledningen af en straffesag og en foreløbig anholdelse i de medlemsstater, hvori den pågældende ikke er statsborger, i strid med artikel 21, stk. 1, TEUF, såfremt dette er i strid med forbuddet mod dobbeltstraf?
- 4) Skal artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680, sammenholdt med [gennemførelseskonventionens] artikel 54 og chartrets artikel 50, fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte retsregler, som kan sikre, at det i tilfælde af en sag, der fører til ophør af adgangen til strafforfølgning, i alle stater omfattet af [Schengenaf-talen] vil være forbudt at behandle en såkaldt (»Red Notice«) fra [Interpol] med henblik på på ny at indlede en straffesag?
- 5) Råder en international organisation som [Interpol] over et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, når der ikke er truffet afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i medfør af artikel 36 i direktiv (EU) 2016/680 og/eller fastsat bestemmelser om fornødne garantier i medfør af artikel 37 i direktiv (EU) 2016/680?
- 6) Må medlemsstaterne kun behandle oplysninger, som indgår i en til [Interpol] af tredjelande indgivet efterlysning (»Red Notice«), hvis et tredjeland med efterlysningen formidler en anholdelses- og udleveringsanmodning og samtidig fremsætter en anholdelsesanmodning, der ikke strider mod EU-retten, herunder navnlig forbuddet mod dobbeltstraf?«

21. Den forelæggende ret har anmodet om, at sagen undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Ved kendelse af 12. juli 2019 har Domstolen besluttet ikke at efterkomme denne anmodning.

22. Den 5. september 2019 blev den pågældende Red Notice vedrørende sagsøgeren slettet af Interpol efter anmodning fra de amerikanske myndigheder.

23. I sit svar af 11. november 2019 på en anmodning fra Domstolen vedrørende konsekvenserne heraf for den foreliggende sag har den forelæggende ret underrettet Domstolen om, at den har til hensigt at opretholde anmodningen om præjudiciel afgørelse. Den forelæggende ret har forklaret, at sagsøgeren anmodede om, at genstanden for tvisten i hovedsagen blev ændret. Sagsøgeren har nu anmodet den forelæggende ret om at pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at træffe alle de nødvendige foranstaltninger i) for at forhindre, at Interpol udsteder en ny Red Notice vedrørende de samme strafbare handlinger, og, såfremt dette skulle ske, ii) at slette den nye Red Notice. Den forelæggende ret har anført, at det i henhold til national ret er muligt at omfortolke sagens genstand således, at den omfatter et anerkendelsessøgsmål, der ligger i forlængelse af en tidligere sag (»Fortsetzungsfeststellungsklage«). Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at de forelagte spørgsmål fortsat er relevante for afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den.

24. Sagsøgeren, Bundeskriminalamt, den belgiske, den tjekkiske, den danske, den tyske, den græske, den franske, den kroatiske, den nederlandske, den polske, den rumænske og Det Forenede Kongeriges regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sagen. Sagsøgeren, Bundeskriminalamt, den belgiske, den tjekkiske, den danske, den tyske, den spanske, den franske, den nederlandske og den finske regering samt Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 14. juli 2020.

IV. Bedømmelse

25. Den forelæggende ret ønsker, at Domstolen nærmere bestemt oplyser, om EU-retten er til hinder for, at medlemsstaterne – når en Red Notice udstedes af Interpol efter anmodning fra et tredjeland, og denne Red Notice vedrører strafbare handlinger, for hvilke princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse – kan i) gennemføre denne Red Notice ved at begrænse den eftersøgte persons frie bevægelighed og ii) behandle den pågældendes personoplysninger, der indgår i denne Red Notice.

26. Indledningsvis kan det være hensigtsmæssigt kort at forklare, hvad der forstås ved en »Red Notice«. I henhold til IRPD's artikel 82 offentliggøres Red Notices efter anmodning fra nationale eller internationale myndigheder med beføjelser til at foretage efterforskning og retsforfølgning i straffesager »med det formål at finde frem til en eftersøgt persons opholdssted og tilbageholde, anholde eller begrænse dennes frie bevægelighed med henblik på udlevering, overgivelse eller lignende lovlig handling«. IRPD's artikel 87 bestemmer, at hvis en person, som er omfattet af en Red Notice, lokaliseres, skal myndighederne i det land, hvor personen er blevet lokaliseret, straks underrette de anmodende myndigheder og Interpol om, at personen er blevet lokaliseret, og »træffe alle andre foranstaltninger, der er tilladt i henhold til national ret og gældende internationale traktater, såsom midlertidig anholdelse af den eftersøgte person eller overvågning eller begrænsning af dennes frie bevægelighed«.

27. Interpols udstedelse af en Red Notice er derfor blot en anmodning om bistand fra et medlem af Interpol til de andre medlemmer med henblik på at lokalisere og om muligt begrænse en eftersøgt persons frie bevægelighed. En Red Notice udgør ikke og udløser heller ikke automatisk en anmodning om udlevering, som i givet fald skal formuleres særskilt. Det er dog klart, at en Red Notice udstedes med henblik på udlevering eller tilsvarende procedurer.

28. Efter denne præcisering, og inden jeg undersøger de materielle spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, skal en række procedurespørgsmål behandles.

A. Formaliteten med hensyn til den præjudicielle forelæggelse og nødvendigheden af altid at besvare præjudicielle spørgsmål

29. For det første har Bundeskriminalamt, den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den græske, den nederlandske og Det Forenede Kongeriges regering udtrykt tvivl om, hvorvidt den præjudicielle forelæggelse fra begyndelsen kan antages til realitetsbehandling. De argumenter, som de har fremført i denne henseende, kan inddeles i fire kategorier, og følgende fremgår i det væsentlige heraf: i) Forelæggelsesafgørelsen indeholder ikke tilstrækkelige oplysninger om den relevante faktiske situation, ii) den i hovedsagen omhandlede situation er begrænset til Tyskland og har intet faktisk grænseoverskridende element, iii) søgsmålet ved den forelæggende ret kan ikke antages til realitetsbehandling og/eller er under alle omstændigheder ugrundet, og iv) dette sagsanlæg er unødigt, eftersom det har til formål at anfægte kompetencen hos andre medlemsstater end Tyskland til at gennemføre en Red Notice.

30. Jeg er ikke overbevist af disse indsigelser.

31. For det første er det korrekt, at forelæggelsesafgørelsen er særdeles kortfattet. Den pågældende afgørelse – således som suppleret af parternes indlæg – gør det imidlertid faktisk muligt for Domstolen at få kendskab til, hvilke spørgsmål den forelæggende ret stiller og hvorfor. Domstolen har derfor de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse.

32. For det andet er den i hovedsagen omhandlede situation på ingen måde en rent intern situation i Tyskland. På den ene side forholder det sig således, at selv om tvisten ganske vist vedrører en person, der er tysk statsborger, der er bosiddende i Tyskland, og som har anfægtet de tyske myndigheders adfærd, er grunden til denne anfægtelse den påståede begrænsning af hans ret til fri bevægelighed i hele Unionen, der er fastsat i artikel 21 TEUF. Ifølge Domstolens faste praksis skal bestemmelserne om ret til fri bevægelighed, herunder artikel 21 TEUF, fortolkes vidt⁵. Den omstændighed, at en unionsborger i givet fald (endnu) ikke har gjort brug af sine rettigheder, indebærer ikke, at situationen er rent intern⁶. Artikel 21 TEUF kan efter min opfattelse påberåbes af en borger, der faktisk og reelt søger at gøre brug af denne frihed⁷. Dette er absolut situationen i forbindelse med sagsøgeren: Hans aktiviteter inden og under hovedsagen – navnlig hans udvekslinger med Bundeskriminalamt og de offentlige myndigheder i flere andre medlemsstater – viser klart, at hans hensigt om at gøre brug af denne frihed ikke er rent hypotetisk eller påberåbt rent instrumentelt⁸.

33. På den anden side er anvendeligheden af direktiv 2016/680 ikke begrænset til grænseoverskridende situationer. Det samme gælder faktisk for både chartrets artikel 50 og gennemførelseskonventionens artikel 54: Begge disse bestemmelser kan klart finde anvendelse selv i tilfælde, hvor en statsborger står over for myndighederne i sin egen medlemsstat.

34. For det tredje tilkommer det ikke Domstolen at vurdere, om hovedsagen kan antages til realitetsbehandling, og endnu mindre, om der skal gives medhold eller ej. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante⁹. Denne formodning kan ikke tilbagevises alene ved, at en af parterne i hovedsagen har bestridt visse faktiske omstændigheder, som det ikke tilkommer Domstolen at vurdere rigtigheden af, og som er afgørende for fastlæggelsen af tvistens genstand¹⁰. Denne formodning vil heller ikke blive tilbagevist som følge af muligheden for, at sagsøgeren i sidste ende taber hovedsagen ved den nationale ret, navnlig hvis Domstolen tilslutter sig en bestemt fortolkning af den omhandlede EU-ret. Hvis man nægter at antage spørgsmål til realitetsbehandling på grund af en potentielt benægtende besvarelse hvad angår realiteten, vil dette faktisk svare til, at man spænder vognen foran hestene.

35. Endelig vil jeg henvise til, at hovedsagen er blevet anlagt mod de tyske myndigheder – som er sagsøgt ved den forelæggende ret – og at enhver afgørelse fra denne ret i denne sag naturligvis kun har retsvirkninger i forhold til disse myndigheder. Den omstændighed, at Domstolen for at bistå den forelæggende ret vil skulle præcisere de forpligtelser, der følger af de omhandlede EU-retlige bestemmelser, også for andre medlemsstater end Tyskland, kan ikke rejse tvivl om formaliteten med hensyn til den præjudicielle forelæggelse. Det er korrekt, at Domstolen har afslået at træffe afgørelse i konstruerede tvister, der alene var anlagt med henblik på at få Domstolen til at træffe afgørelse om andre medlemsstaters EU-retlige forpligtelser end den forelæggende rets medlemsstat¹¹. I den foreliggende sag er der imidlertid ingen oplysninger, der peger på, at den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret, er blevet konstrueret med henblik på at få Domstolen til at tage stilling til visse fortolkningsproblemer, som i realiteten ikke opfylder noget objektivi krav, der er uløseligt forbundet

5 – Jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 31).

6 – Jf. senest med yderligere henvisninger generaladvokat Hogans forslag til afgørelse Generalstaatsanwaltschaft Berlin (C-398/19, EU:C:2020:748, punkt 73-76).

7 – Jf. i denne retning dom af 26.2.1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, præmis 8-14), og kendelse af 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, præmis 19-21).

8 – I modsætning hertil f.eks. dom af 29.5.1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

9 – Jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

10 – Jf. bl.a. dom af 24.10.2019, État belge (C-35/19, EU:C:2019:894, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

11 – Jf. dom af 11.3.1980, Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73), og af 16.12.1981, Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302).

med løsningen af den pågældende tvist. Desuden følger den omstændighed, at et svar fra Domstolen vedrørende én medlemsstats rettigheder eller forpligtelser vil få (horisontale) virkninger for de andre, blot af spørgsmål vedrørende fri bevægelighed på tværs af medlemsstaterne og de tilhørende elementer af gensidig anerkendelse blandt dem.

36. For det andet har Bundeskriminalamt, den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den spanske, den finske og Det Forenede Kongeriges regering ligeledes gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål nu er blevet hypotetiske. De har anført, at for så vidt som den i hovedsagen omhandlede Red Notice blev slettet af Interpol i september 2019, er en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål ikke længere nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i den tvist, der er indbragt for den.

37. Som nævnt i punkt 23 ovenfor har den forelæggende ret imidlertid på forespørgsel fra Domstolen vedrørende netop dette punkt præciseret, at sagsøgeren i henhold til national ret kan ændre sine påstande, og at han faktisk har udøvet denne ret. Tvisten i hovedsagen verserer således (stadig) i dag, og udfaldet heraf afhænger ifølge den forelæggende ret (stadig) af fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser, der er genstand for de præjudicielle spørgsmål.

38. Den forelæggende ret har endvidere tilkendegivet – uden at dette er blevet anfægtet af Bundeskriminalamt eller nogen anden part, der har afgivet indlæg – at den omhandlede Red Notice til enhver tid kunne genopføres i Interpol-systemet på grundlag af en ny anmodning fra de kompetente amerikanske myndigheder.

39. På baggrund af det ovenstående og henset til formodningen for, at anmodninger om præjudiciell afgørelse er relevante, er jeg af den opfattelse, at den foreliggende præjudicielle forelæggelse ikke er blevet uden genstand, selv om den omhandlede Red Notice er blevet trukket tilbage.

B. Realiteten

40. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde. Jeg begynder med det første, det andet og det tredje spørgsmål, som alle vedrører anvendeligheden af princippet *ne bis in idem* i den foreliggende sag, og i bekræftende fald konsekvenserne heraf for de andre medlemsstater med hensyn til deres evne til at gennemføre den af Interpol udstedte Red Notice (1). Derefter vil jeg undersøge det fjerde, det femte og det sjette spørgsmål, hvori det ønskes oplyst, hvad konsekvenserne er af anvendeligheden af princippet *ne bis in idem* med hensyn til behandlingen af den eftersøgte persons personoplysninger, der indgår i denne Red Notice. Jeg vil imidlertid kun behandle de problemstillinger, der er rejst i det fjerde og det sjette spørgsmål (2), da det femte spørgsmål efter min opfattelse må afvises (3).

1. Det første, det andet og det tredje spørgsmål

41. Med det første, det andet og det tredje spørgsmål, som bedst behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50 og artikel 21, stk. 1, TEUF, er til hinder for, at medlemsstaterne kan gennemføre en af Interpol udstedt Red Notice efter anmodning fra et tredjeland og dermed begrænse en unionsborgers frie bevægelighed, når en anden medlemsstat har underrettet Interpol (og dermed også de andre medlemmer af Interpol) om, at denne Red Notice vedrører handlinger, for hvilke princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse.

42. Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det for det første undersøges, om en foranstaltning som den, der med den kompetente rets samtykke blev vedtaget af anklagemyndigheden i München i forhold til sagsøgeren i 2009, i sig selv kunne udløse anvendelsen af princippet *ne bis in idem* (a). Forudsat at princippet *ne bis in idem* faktisk blev udløst gyldigt, vil jeg derefter undersøge, om dette

princip kunne udgøre en hindring for udlevering til et tredjeland og således være til hinder for at træffe restriktive foranstaltninger, der er af afgørende betydning med henblik herpå (b). Dernæst vil jeg vende mig mod det faktiske scenario i den foreliggende sag, hvor det fremgår, at anvendelsen af princippet ne bis in idem på en konkret sag endnu ikke er blevet fastslået (c og d).

a) Anvendeligheden af princippet ne bis in idem på indstilling af straffesager på anden måde end ved en dom afsagt af en domstol

43. Det er indledningsvis nødvendigt at undersøge, om en foranstaltning som den, der blev truffet af anklagemyndigheden i forhold til sagsøgeren i 2009, overhovedet kan udløse anvendelsen af princippet ne bis in idem. Anvendeligheden af gennemførelseskonventionens artikel 54 er betinget af, at »der er afsagt endelig dom af en kontraherende part«, hvilket i så fald ville være til hinder for en efterfølgende strafforfølgning af samme forhold i de andre medlemsstater.

44. Det er min opfattelse, at en afgørelse, hvorved en anklagemyndighed endeligt indstiller en straffesag med den kompetente rets samtykke, og enhver retsforfølgning er udelukket i henhold til national ret, efter at den sigtede har opfyldt bestemte vilkår, er omfattet af anvendelsesområdet for gennemførelseskonventionens artikel 54. Der findes faktisk allerede fast retspraksis vedrørende dette spørgsmål.

45. I dommen i sagen Gözütok og Brügger behandlede Domstolen første gang spørgsmålet og fastslog, at princippet ne bis in idem, der er opstillet i gennemførelseskonventionens artikel 54, »også finder anvendelse på procedurer med tiltalefrafald som dem, der omtvistet i hovedsagerne, og hvorved anklagemyndigheden i en medlemsstat uden medvirken af en retsinstans indstiller en straffesag, der er indledt i den pågældende stat, efter at tiltalte har opfyldt visse betingelser og navnlig har betalt et vist beløb, som anklagemyndigheden har fastsat«¹².

46. Disse konstateringer er blevet bekræftet og præciseret i efterfølgende retspraksis vedrørende gennemførelseskonventionens artikel 54. I M-dommen fremhævede Domstolen, at det – for at princippet ne bis in idem finder anvendelse – for det første er nødvendigt, at strafforfølgningen er *endeligt indstillet*¹³. I Spasic-dommen fremhævede Domstolen betydningen af, at »fuldbyrdsbetingelsen« – hvorefter sanktionen, i tilfælde af domfældelse, »er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet« – opfyldes for at undgå den straffrihed, som personer, der er blevet endeligt domfældt i en EU-medlemsstat, ville kunne drage nytte af¹⁴.

47. I modsætning hertil fastslog Domstolen i Miraglia-dommen, at gennemførelseskonventionens artikel 54 ikke finder anvendelse på en afgørelse truffet af en medlemsstats retslige myndigheder, hvorved det fastslås, at en sag er afsluttet, efter at anklagemyndigheden har besluttet ikke at rejse formel tiltale alene i anledning af – og uden at der er foretaget nogen vurdering af realiteten – at der er indledt en straffesag i en anden medlemsstat mod samme tiltalte og vedrørende samme forhold¹⁵. Ligeledes fastslog Domstolen i Turanský-dommen, at gennemførelseskonventionens artikel 54 ikke kan finde anvendelse på en afgørelse, hvorved *politimyndigheder* efter en materiel prøvelse af sagen på et stadium, før der rejses tiltale mod en person, der er mistænkt for at have begået et strafbart forhold, beslutter at indstille den indledte straffesag, såfremt denne afgørelse efter national lovgivning ikke indebærer, at adgangen til strafforfølgning definitivt ophører, og dermed *ikke udgør en hindring for ny strafforfølgning* på grund af de samme handlinger i denne stat¹⁶.

12 – Dom af 11.2.2003 (C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87, præmis 48).

13 – Dom af 5.6.2014 (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 31).

14 – Dom af 27.5.2014 (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 63 og 64).

15 – Dom af 10.3.2005 (C-469/03, EU:C:2005:156, præmis 34 og 35).

16 – Dom af 22.12.2008 (C-491/07, EU:C:2008:768, præmis 40 og 45).

48. I Kossowski-dommen fastslog Domstolen, at en afgørelse fra anklagemyndigheden, hvorved efterforskningen vedrørende en person bliver indstillet, idet efterforskningen dog kan genoptages eller annulleres, og uden at der er blevet pålagt sanktioner, ikke kan anses for at være en endelig afgørelse, når det fremgår af begrundelsen for denne afgørelse, at den nævnte efterforskning er blevet indstillet, *uden at der er foretaget en grundig efterforskning*¹⁷.

49. Sammenfattende findes der på den ene side endelige afgørelser vedrørende en strafbar handling (tilstedeværelse eller fravær af dens grundlæggende elementer eller andre specifikke former for afgørelser, der ikke indeholder en sådan erklæring, men som udgør en effektiv afgørelse af sagen), som i henhold til national ret vil være til hinder for en efterfølgende strafforfølgning af samme forhold i den samme medlemsstat og dermed også i andre medlemsstater. På den anden side findes der andre former for indstilling af straffesager eller en manglende indledning heraf, hvilket typisk foretages af politimyndighederne på nationalt plan, og som ikke udløser sådanne konsekvenser. En sådan skillelinje er ret intuitiv, men vanskeligt at få udtømmende greb om i betragtning af de forskellige regler og procedurer i medlemsstaterne: For at princippet *ne bis in idem* gyldigt kan udløses, skal der foreligge en endelig erklæring fra en medlemsstat, som autoritativt afgrænser rækkevidden af »idem«, som så kan begynde at udelukke »ne bis«. Hvis dette rum billedlig talt ikke udfyldes, er der intet til hinder for, at de andre medlemsstater selv kan undersøge og retsforfølge.

50. Den forelæggende rets første spørgsmål skal derfor besvares bekræftende: Ud fra en abstrakt bedømmelse er en afgørelse truffet af en anklagemyndighed på grundlag af en vurdering af sagens realitet og med den kompetente rets samtykke, hvorefter en straffesag endeligt indstilles, efter at den sigtede har opfyldt bestemte vilkår, omfattet af anvendelsesområdet for gennemførelseskonventionens artikel 54.

51. Den omstændighed, at en sådan type national afgørelse er omfattet af anvendelsesområdet for gennemførelseskonventionens artikel 54, som potentielt kan udgøre *en dom, der er afsagt endeligt af en kontraherende part*, er adskillige skridt fra de potentielle konsekvenser, som den forelæggende ret ønsker oplyst i forbindelse med sit andet og tredje spørgsmål. Det, der navnlig synes at mangle, er det næste logiske skridt, som er nødvendigt for, at eventuelle problemstillinger i henhold til artikel 21 TEUF kan opstå: En endelig, autoritativ afgørelse fra en medlemsstats relevante myndighed, som bekræfter identiteten af de pågældende handlinger (»idem«) og således udløser »ne bis« med hensyn til de samme handlinger i hele Unionen, hvilket potentielt så også kunne have visse virkninger på udleveringsanmodninger fra tredjelande.

52. I lyset af parternes indlæg og den drøftelse, der fandt sted under retsmødet på grundlag heraf, vil jeg dog nu tilslutte mig de faktiske og retlige antagelser, der ligger til grund for den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål. Som svar på det tredje spørgsmål ville artikel 21, stk. 1, TEUF – ud over ophør af adgangen til efterfølgende strafforfølgning i andre medlemsstater – ligeledes være til hinder for en foreløbig anholdelse i de andre medlemsstater i betragtning af en potentiel fremtidig udlevering til et tredjeland, hvis gennemførelseskonventionens artikel 54 kunne finde anvendelse i den foreliggende sag?

53. Efter min opfattelse ville det være tilfældet.

17 – Dom af 29.6.2016 (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 32).

b) Princippet *ne bis in idem* som hindring for udlevering (eller anholdelse med henblik på udlevering)

54. Der er en klar forbindelse mellem princippet *ne bis in idem* og retten til fri bevægelighed for personer i artikel 21 TEUF. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »gennemførelseskonventionens artikel 54 har til formål at undgå, at en person, der *udøver sin ret til fri bevægelighed, som følge heraf* retsforfølges for de samme forhold på flere kontraherende staters område [...]. Dette sikrer civilfreden for personer, over for hvem der, efter at de er blevet retsforfulgt, er afsagt endelig dom. *Disse skal kunne bevæge sig frit* uden at skulle frygte for nye strafforfølgninger for de samme forhold i en anden kontraherende stat«¹⁸.

55. Efter min opfattelse er det ubetinget enkelt at anvende sådanne erklæringer på eventuelle udleveringsanmodninger fra tredjelande. Logikken skal være, at medlemsstaterne handler som »en blok«. En afgørelse, der fører til ophør af adgangen til retsforfølgning af samme handling i én medlemsstat, skal have de samme virkninger andre steder inden for ét og samme område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på samme måde, som den ville inden for én og samme nationale retsorden.

56. Hvis et sådant område findes internt, må dette endvidere ligeledes have konsekvenser eksternt. En medlemsstat kan således ikke anholde, midlertidigt frihedsberøve eller under nogen omstændigheder træffe enhver anden foranstaltning, der begrænser den frie bevægelighed for en person, der er omfattet af en Red Notice udstedt af Interpol, hvis det er autoritativt fastslået, at der er afsagt endelig dom over denne person for de samme handlinger i en anden medlemsstat. Sådanne foranstaltninger ville være i strid med gennemførelseskonventionens artikel 54 ved i betydelig grad at begrænse den rettighed, der følger af artikel 21 TEUF. Ét retligt rum betyder ét retligt rum, såvel internt som eksternt.

57. Nogle regeringer, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, er imidlertid uenige i en sådan konklusion og har fremsat tre indsigelser mod en sådan opfattelse. For det første er de af den opfattelse, at en sådan konklusion er baseret på en for vidtgående fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54. Efter deres opfattelse har denne bestemmelse et snævrere anvendelsesområde, som kun omfatter retsforfølgning foretaget af en medlemsstat selv, men ikke anholdelse med henblik på udlevering, der giver mulighed for efterfølgende retsforfølgning i et tredjeland (1). De har dernæst gjort gældende, at en sådan fortolkning ville udgøre en ekstraterritorial anvendelse af Schengenaftalen (2) og derved skabe konflikt i forhold til medlemsstaternes og Unionens folkeretlige forpligtelser, der er påtaget i henhold til bilaterale udleveringsaftaler, navnlig de aftaler, der er indgået med USA (3).

58. I det følgende vil jeg behandle disse argumenter ét for ét.

1) Begrebet »retsforfølgning«

59. For det første har nogle af de regeringer, der har afgivet indlæg, gjort gældende, at selv om princippet *ne bis in idem* er til hinder for, at en person »retsforfølges«, er det ikke til hinder for, at en person omfattes af foranstaltninger som dem, der er identificeret i forelæggelsesafgørelsen. Efter deres opfattelse bør disse foranstaltninger ikke anses for at udgøre »retsforfølgning«, men som »bevarende foranstaltninger«, der har til formål at bistå en anden medlemsstat, hvor retsforfølgningen vil finde sted.

18 – Jf. dom af 28.9.2006, Gasparini m.fl. (C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

60. En sådan fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 synes noget formalistisk. Jeg kan ikke se noget tekstmæssigt, kontekstuel eller teleologisk element, der støtter det synspunkt, at begrebet »retsfølgning« kun omfatter straffesager, der finder sted »fra fødsel til død« i én og samme stat og udelukkende skal gennemføres af denne stat.

61. Ordlyden af gennemførelseskonventionens artikel 54 kræver ikke, at den efterfølgende retsfølgning, der er indstillet, skal gennemføres af en anden kontraherende part. Den er til hinder for enhver retsfølgning i en anden kontraherende part og omfatter således tekstmæssigt ophøret af adgang til enhver territorial deltagelse i retsfølgning, der forestås i denne medlemsstat på vegne af andre stater.

62. Der er endvidere ingen tvivl om, at foranstaltninger som anholdelse eller foreløbig anholdelse – ud over umiddelbart at opfylde de såkaldte »Engel-kriterier«¹⁹ for at kunne anses for at være af »strafferetlig karakter« – giver mulighed for, at retsfølgningen af den eftersøgte person forestås i et tredjeland. Disse foranstaltninger indgår med andre ord i et kontinuum af retsakter, der i givet fald er vedtaget i forskellige stater, og hvorved den eftersøgte person bliver genstand for en retssag på grund af en anklage for en forbrydelse.

63. En EU-medlemsstat, der gennemfører en Red Notice, optræder som den retsfølgende stats »forlængede arm«. Denne medlemsstat optræder i realiteten for og på vegne af en anden medlemsstats retsfølgning, hvorved det i sidste ende muliggøres ved at underlægge den eftersøgte person et tredjelands beføjelse (til at retsfølge). At antage under sådanne omstændigheder, at en sådan handling ikke er en del af et tredjelands (normalt allerede igangværende) retsfølgning, ville svare til at hævde – og jeg undskylder for at anvende en noget dystert, men stadig relevant analogi fra den materielle strafferet – at hvis man binder og overgiver en person, således at denne kan stikkes ned af en tredjepart, er dette ikke en (enten accessorisk eller fælles) mordhandling, men blot en »bevarende foranstaltning«, der har til formål at hjælpe den anden person, der har en kniv i hånden.

64. Hvad angår formålet vil enhver anden fortolkning, for så vidt som gennemførelseskonventionens artikel 54 bl.a. har til formål at beskytte unionsborgernes ret til fri bevægelighed²⁰, næppe kunne forenes med dette formål samt den kontekst i relation til de grundlæggende rettigheder, som denne bestemmelse og chartrets artikel 50 indgår i. Selv om en person, der anholdes eller foreløbigt anholdes med henblik på udlevering, har ret til at være omfattet af princippet *ne bis in idem*, sikres »civilfreden« – for at låne den af Domstolen anvendte sprogbrug – ikke for personen, og denne kan heller ikke »bevæge sig frit« inden for Unionen.

65. Dette understøttes ligeledes af Domstolens fortolkning af dette princip, således som det er fastsat i chartrets artikel 50. Hvad angår denne bestemmelse følger det af Domstolens faste praksis, at »[p]rincippet *ne bis in idem* er [...] til hinder for en *kumulation af retsfølgelse og sanktioner* af strafferetlig karakter som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person«²¹. Den blotte iværksættelse af proceduremæssige foranstaltninger i forbindelse med en persons strafferetshandling er derfor ligeledes udelukket i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 54.

19 – Dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) den 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, præmis 80-82). Ifølge Menneskerettighedsdomstolens faste praksis skal »Engel-kriterierne« anvendes med henblik på at afgøre, hvorvidt der forelå en »anklage for en forbrydelse« som omhandlet i artikel 4 (»Ret til ikke at blive retsfulgt eller straffet to gange«) i protokol nr. 7 til Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder. Jf. bl.a. dom af 10.2.2009, Sergey Zolotukhin mod Rusland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53), og af 15.11.2016, A og B mod Norge (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 105-107).

20 – Jf. ovenfor, punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

21 – Jf. f.eks. dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

2) Anvendelse uden for Schengenområdet

66. For det andet har nogle regeringer anført, at gennemførelseskonventionens artikel 54 kun finder anvendelse »inden for Schengenområdet« og ikke regulerer situationer, hvor en person er blevet dømt eller kan dømmes i et tredjeland. Med andre ord binder gennemførelseskonventionens artikel 54 kun de kontraherende parter i deres indbyrdes forhold, men ikke i deres forhold til tredjelande (som reguleres af national ret og folkeretten). Denne opfattelse understøttes yderligere af, at udleveringsaftalen mellem Den Europæiske Union og USA²² ikke fastsætter en absolut grund til afslag i forbindelse med sager, hvor princippet *ne bis in idem* finder anvendelse. I mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom henhører området under medlemsstaternes kompetence, og de bør derfor frit kunne regulere det, således som de ønsker det, bl.a. ved hjælp af bilaterale aftaler.

67. Jeg kan kun være enig i en række enkeltstående udsagn i disse argumenter. Jeg er imidlertid bestemt ikke enig i kombinationen af dem og den konklusion, der er draget på grundlag af dem.

68. Indledningsvis er det absolut korrekt, at Schengenaftalen ikke finder anvendelse på tredjestater. Den finder imidlertid bestemt anvendelse på det, som dens kontraherende parter kan blive involveret i, på deres egne områder, på vegne af tredjelande. I øvrigt er argumentet i vidt omfang sammenfaldende med det argument, der er fremført i det foregående afsnit: Det forhold ikke at blive retsforfulgt to gange *i* en anden medlemsstat er bredere end at blive retsforfulgt *i og af* denne medlemsstat. Dette omfatter i tekstuel samt systemisk og logisk henseende mulighed for, at handlinger kan retsforfølges af en tredjepart i en kontraherende part.

69. Denne konklusion understøttes yderligere af en fortolkning af artikel 54 i gennemførelseskonventionen i lyset af chartret. Chartrets artikel 50 ophøjer princippet *ne bis in idem* til en grundlæggende rettighed og fastsætter, at »[i]ngen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen«²³. »Ingen« må givetvis betyde »ingen«, uden nogen som helst territoriale begrænsninger, og ikke »ingen undtagen personer, der retsforfølges uden for Unionen«.

70. Det ville således være en ret besynderlig fortolkning af chartrets artikel 50, hvis betydningen og rækkevidden af denne grundlæggende rettighed for medlemsstaternes myndigheder ville standse ved Unionens ydre grænse. Dette ville ikke blot være farligt for en effektiv beskyttelse af grundlæggende rettigheder, da det tilskynder til omgåelse, men ville heller ikke give megen mening under hensyn til medlemsstaternes suverænitet og deres straffebeføjelse: Hvis princippet *ne bis in idem* er tilstrækkeligt til at forhindre en medlemsstat i at udøve sin strafferetlige kompetence direkte (dvs. ved selv at retsforfølge en person), hvordan kunne det ikke være tilstrækkeligt til at forhindre den samme medlemsstat i at handle på grundlag af et tredjelandes strafferetlige kompetence? Hvorfor skulle der være en mere omfattende beskyttelse af tredjelandes end af medlemsstaternes straffebeføjelse?

71. I denne henseende bemærkes, at Domstolen i Petruhhin-dommen²⁴ og i Pisciotti-dommen²⁵ fastslog, at situationen for en unionsborger, der er genstand for udleveringsanmodninger fra et tredjeland, og som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed i Unionen, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 21 TEUF og dermed af anvendelsesområdet for EU-retten som

22 – Aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering af 25.6.2003 (EUT 2003, L 181, s. 27) (herefter »aftalen mellem EU og USA«). Denne aftale finder ikke anvendelse på den foreliggende sag.

23 – Min fremhævelse.

24 – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

25 – Dom af 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222).

omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Den samme logik skal gælde i forhold til en unionsborger, der faktisk og reelt *søger* at gøre brug af denne frihed²⁶. Hvis hindringen for sagsøgerens frie bevægelighed således bevirker, at dennes situation bliver omfattet af chartrets anvendelsesområde, skal den ret, der er fastsat i chartrets artikel 50, ligeledes finde anvendelse på denne situation.

72. Navnlig svarer situationen for sagsøgeren, som ikke kan bevæge sig fra Tyskland til andre EU-medlemsstater på grund af risikoen for at blive anholdt og eventuelt senere udleveret til et tredjeland, til den situation, som Domstolen allerede tog stilling til i Schottöfer-dommen²⁷. I den pågældende sag var udlevering til et tredjeland (De Forenede Arabiske Emirater) udelukket, da den pågældende person risikerede at blive idømt dødsstraf. I den foreliggende sag bør en anholdelse eller tilsvarende foranstaltning med henblik på efterfølgende udlevering til et tredjeland (USA) givetvis være udelukket på grund af princippet *ne bis in idem*.

73. Endelig skal jeg blot tilføje, at artikel 50 ikke er den eneste bestemmelse i chartret, der er relevant i en sag som den foreliggende. Navnlig kan en snæver fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 ligeledes skabe problemer, bl.a. i henhold til chartrets artikel 6 (frihed og sikkerhed) og artikel 45 (fri bevægelighed). Disse bestemmelser synes – selv om de ikke er nævnt af den forelæggende ret – ligeledes at være relevante i den foreliggende sag. Efter min opfattelse er det ikke åbenbart, at indgrebet i de i disse bestemmelser fastsatte rettigheder som følge af restriktive foranstaltninger, der træffes med henblik på at gennemføre en Red Notice, kan anses for at opfylde kravene i chartrets artikel 52, stk. 1, når den pågældende person f.eks. allerede er blevet frikendt for visse strafferetlige anklager eller har afsonet den straf, der er idømt ham.

3) Unionens og medlemsstaternes bilaterale folkeretlige forpligtelser

74. For det tredje medgiver jeg, at det argument, som nogle intervenienter har fremført på grundlag af, at princippet *ne bis in idem* ikke udgør en absolut grund til afslag i henhold til aftalen mellem EU og USA – i det mindste umiddelbart – har en vis styrke. Det er ikke urimeligt at hævde, at hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt, at princippet *ne bis in idem* skulle finde anvendelse »uden for Schengenområdet«, burde en *ad hoc*-grund til afslag eventuelt have været medtaget i aftalen.

75. Ved en nærmere betragtning er dette argument imidlertid på ingen måde afgørende. Indledningsvis er det næppe nødvendigt at påpege, at der kan være forskellige grunde til, at der ikke findes en specifik bestemmelse i denne henseende, herunder de amerikanske myndigheders manglende vilje til at acceptere den²⁸. Som noget endnu vigtigere skal der henvises til artikel 17, stk. 2, i aftalen mellem EU og USA, som fastsætter følgende: »Hvis den anmodede stats forfatningsmæssige principper eller en for staten bindende og endelig domsafgørelse er til hinder for opfyldelsen af dens udleveringsforpligtelse, og spørgsmålet ikke kan løses under henvisning til denne aftale eller til en gældende bilateral traktat, konsulterer den anmodede og den anmodende stat hinanden.«

26 – Jf. ovenfor, punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

27 – Jf. kendelse af 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633).

28 – I denne forbindelse bemærker jeg, at en ret restriktiv tilgang til princippet *ne bis in idem* synes at fremgå af én af de forståelser, der var knyttet til USA's ratifikation af den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder i 1992: »[USA] forstår, at forbuddet mod dobbeltstraf i stk. 7 [i artikel 14] kun finder anvendelse, når dommen om frifindelse er blevet afsagt af en domstol i den samme regeringsenhed, hvad enten det er forbundsregeringen eller en konstituerende enhed, som søger en ny rettergang i forbindelse med samme sag.«

76. Denne bestemmelse indebærer, at de kontraherende parter anerkender muligheden for, at visse forfatningsmæssige principper eller endelige domsafgørelser i deres respektive retsordener kan være »til hinder for opfyldelsen af [deres] udleveringsforpligtelse«, selv om parterne ikke har anerkendt, at de giver anledning til en absolut grund til afslag²⁹. Selve den omstændighed, at et sådant princip eller en sådan afgørelse ikke automatisk er til hinder for udlevering, men forpligter myndighederne til at indlede den konsultationsprocedure, der er fastsat i aftalen, ændrer ikke ved, at der foreligger en retlig hindring (der har bindende karakter).

77. Irrelevant i denne forbindelse er ligeledes den omstændighed – som en række regeringer har peget på – at eftersom aftalen mellem EU og USA ikke regulerer udlevering i situationer, hvor princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse, reguleres dette område – på rettens nuværende udviklingstrin – alene af national ret. I denne forbindelse har den tyske regering endvidere gjort gældende, at en bred fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 ville have negative konsekvenser for forholdet mellem EU-medlemsstater og tredjelande, da det herved kunne gøres vanskeligere, hvis ikke umuligt, for dem at overholde de internationale aftaler, som de er parter i (og som en indirekte følge heraf princippet *pacta sunt servanda*).

78. Det er korrekt, at når der ikke foreligger EU-retlige bestemmelser på området, henhører reglerne på udleveringsområdet under medlemsstaternes kompetence³⁰. I situationer, der er omfattet af EU-retten, skal de relevante nationale regler imidlertid anvendes i overensstemmelse med EU-retten og navnlig de frihedsrettigheder, som er sikret ved artikel 21 TEUF³¹.

79. Allerede i 1981 fastslog Domstolen, at »strafferetten og straffeprocessretten fortsat [hører] under medlemsstaternes kompetence. [Det] fremgår [...] imidlertid, at fællesskabsretten også på dette retsområde sætter visse grænser for de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne kan opretholde i forbindelse med den frie bevægelighed for varer og personer«³². Dette må gælde a fortiori omkring 40 år senere, hvor medlemsstaterne har forpligtet sig til at give borgerne »et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer«³³.

80. Det står derfor EU-medlemsstaterne frit for at regulere området og i denne forbindelse indgå bilaterale (eller multilaterale) aftaler med tredjelande. Dette er imidlertid kun lovligt, for så vidt som de ikke accepterer nogen forpligtelse, der er uforenelig med de forpligtelser, der følger af EU-retten. Selv på områder, der er underlagt den nationale kompetence, og uden for den særlige sammenhæng, som artikel 351 TEUF indgår i, kan medlemsstaterne i princippet ikke omgå eller fravige deres EU-retlige forpligtelser ved hjælp af aftaler, der indgås med tredjelande. Dette ville principielt rejse tvivl om princippet om EU-rettens forrang³⁴.

81. Disse betragtninger er af særlig betydning i den foreliggende sag, der vedrører en rettighed, som er fastsat i chartret. Ifølge Domstolens faste praksis skal Unionen udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten, og retsakter vedtaget i medfør af disse beføjelser skal fortolkes og – i givet fald – deres anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante folkeretlige regler³⁵. Domstolen har imidlertid ligeledes præciseret, at folkerettens forrang for EU-retlige bestemmelser ikke gælder for den primære EU-ret, herunder de almindelige EU-retlige grundsætninger, som de grundlæggende rettigheder

29 – Jf. med hensyn til denne bestemmelse dom af 10.4.2018, *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 39-41).

30 – Jf. i denne retning dom af 6.9.2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 26).

31 – Jf. i denne retning dom af 13.11.2018, *Raugevicius* (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 45), og af 2.4.2020, *I.N.* (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 48).

32 – Dom af 11.11.1981, *Casati* (203/80, EU:C:1981:261, præmis 27).

33 – Artikel 3, stk. 2, TEU.

34 – Jf. bl.a. i denne retning dom af 21.1.2010, *Kommissionen mod Tyskland* (C-546/07, EU:C:2010:25, præmis 42).

35 – Jf. i denne retning dom af 3.9.2008, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen* (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 291 og den deri nævnte retspraksis).

enhører under³⁶. Hverken Unionen eller medlemsstaterne (forudsat at de handler inden for EU-traktaternes anvendelsesområde) kunne derfor begrunde en eventuel tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder med deres forpligtelse til at overholde en eller flere internationale traktater eller instrumenter.

82. Under alle omstændigheder synes argumentet om, at den her foreslåede fortolkning af gennemførelseskonventionens artikel 54 ville gøre det vanskeligt, hvis ikke umuligt, for medlemsstaterne at overholde princippet *pacta sunt servanda*, ikke at være korrekt, i det mindste ikke for så vidt angår Interpol-statutterne. En Red Notice udstedt af Interpol forpligter ikke medlemmerne til under alle omstændigheder at anholde eller træffe foranstaltninger, der begrænser den eftersøgte persons frie bevægelighed. De skal underrette Interpol og den anmodende stat, når en eftersøgt person lokaliseres på deres område, men enhver anden foranstaltning, herunder foranstaltninger, der begrænser den pågældende persons frie bevægelighed, skal i overensstemmelse med IRDP's artikel 87 kun træffes, for så vidt som den er »tilladt i henhold til national ret og gældende internationale traktater«³⁷. Denne bestemmelse henviser faktisk ligeledes til »overvågning« af den eftersøgte person som et muligt alternativ til foranstaltninger, der begrænser den pågældende persons frie bevægelighed. Som nævnt i punkt 27 ovenfor forpligter en Red Notice endvidere på ingen måde en stat til at udlevere den person, der er omfattet af en Red Notice. En specifik anmodning, der ikke er reguleret af Interpols regler, er nødvendig med henblik herpå.

83. Jeg er derfor af den opfattelse, at gennemførelseskonventionens artikel 54 kan finde anvendelse på situationer, hvor en person er blevet dømt eller kan dømmes i et tredjeland. Forudsat at anvendeligheden af princippet *ne bis in idem* er autoritativt fastslået på horisontalt plan, af én medlemsstat, vil dette princip beskytte den pågældende person mod udlevering på grund af den samme handling fra enhver anden medlemsstats side. Det er denne dimension, som princippet *ne bis in idem* og den gensidige anerkendelse indgår i: En anden (eller tredje eller fjerde) medlemsstat vil være forpligtet til at anerkende og acceptere den omstændighed, at den første medlemsstat behandlede udleveringsanmodningen, sikrede sig, at der var identitet mellem en tidligere dom i Unionen og den eller de handlinger, for hvilke der var anmodet om udlevering, og nåede til den konklusion, at med hensyn til disse handlinger blev princippet *ne bis in idem* udløst, og på grundlag heraf afslog anmodningen om udlevering³⁸.

84. Set i dette lys kan den vurdering, som den første medlemsstat, der fik forelagt anmodningen, allerede har foretaget med hensyn til hindringen for udlevering på grundlag af princippet *ne bis in idem*, i sidste ende blive bindende for alle de andre medlemsstater, som får forelagt en potentiel udleveringsanmodning i forhold til den samme person. Inden for denne dimension – og i modsætning til adskillige folkeretlige og politiske argumenter, som en række intervenienter har fremført i dette afsnit – er der imidlertid ingen (absolut ingen direkte) begrænsning af medlemsstaternes bilaterale aftaler eller folkeretlige forpligtelser. Disse kan bestemt anvendes, hvis medlemsstaten er den første stat, der i realiteten skal behandle spørgsmålet. Det eneste, der kræves, er at acceptere en afgørelse om det samme spørgsmål, der allerede er truffet af en anden medlemsstat inden for Unionen. Når

36 – *Ibidem*, præmis 307 og 308.

37 – Denne bestemmelse afspejler artikel 31 i statutterne for Interpol, hvorefter Interpols medlemmer »bør gøre alt, hvad der ligger inden deres beføjelser, og som er i overensstemmelse med lovgivningen i deres lande, for at deltage med den fornødne omhu i organisationens aktiviteter«.

38 – Jf. ligeledes i denne retning den nylige kendelse afsagt af Oberlandesgericht Frankfurt den 19.5.2020, 2 AusLA 3/20 (ECLI:DE:OLGHE:2020:0519.2AUSLA3.20.00) (ligeledes i NStZ-RR 2020, 288), hvori denne ret ophævede den nationale udleveringsarrestordre (og afslog udlevering til USA på grundlag af en bilateral aftale mellem Tyskland og USA) med den begrundelse, at den eftersøgte person, en italiensk statsborger, allerede var blevet retsforfulgt for de samme forhold som dem, der fremgik af USA's udleveringsanmodning til Italien, hvilket ifølge OLG Frankfurt ligeledes udløste en hindring for udlevering på grundlag af princippet *ne bis in idem* i andre medlemsstater, herunder Tyskland, hvorved sidstnævnte medlemsstat ikke kunne foretage udlevering i henhold til den bilaterale aftale.

denne afgørelse er truffet, og hvis en udleveringsanmodning er blevet afslået, vil en unionsborger nyde godt af en vis »beskyttende paraply« inden for Unionen, idet denne unionsborger har mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionen uden at skulle frygte at blive retsforfulgt for den eller de samme handlinger.

c) Når den konkrete anvendelse af princippet ne bis in idem ikke er fastslået i en konkret sag

85. Ifølge Domstolens faste praksis indebærer gennemførelseskonventionens artikel 54, at der består en gensidig tillid mellem de kontraherende stater i deres respektive strafferetsplejeordninger, og at hver enkelt af de nævnte stater accepterer en anvendelse af strafferetlige bestemmelser, der er i kraft i de øvrige kontraherende stater, uanset om en anvendelse af statens egen retsorden måtte føre til en anden løsning. Denne gensidige tillid forudsætter, at de berørte kompetente myndigheder i den anden kontraherende stat accepterer en endelig afgørelse truffet på den første kontraherende stats område, således som afgørelsen er blevet tilstillet disse myndigheder³⁹.

86. Domstolen har imidlertid præciseret, at den nævnte gensidige tillid kun kan opnå fremme, såfremt den anden kontraherende stat er i stand til på grundlag af de af den første kontraherende stat fremsendte dokumenter at sikre sig, at den pågældende afgørelse truffet af de kompetente myndigheder i denne første stat rent faktisk udgør en endelig afgørelse, der indeholder en bedømmelse af sagens realitet⁴⁰.

87. Disse principper er af særlig betydning i den foreliggende sag. Det fremgår således af sagens akter, således som suppleret af de nyttige præciseringer fra Bundeskriminalamt og den tyske regering med hensyn til, at der ikke hidtil har været nogen endelig afgørelse, endsiige en *retslig* afgørelse, med hensyn til, om de anklager, som var baggrunden for Interpols udstedelse af den omhandlede Red Notice vedrørende sagsøgeren, vedrører de samme forhold som dem, tiltalen mod ham i München omhandlede. Der er således ikke ingen autoritativ afgørelse af, at princippet ne bis in idem faktisk finder anvendelse i forhold til sagsøgeren i hovedsagen.

88. Som Bundeskriminalamt har forklaret i sit indlæg, var en sådan afgørelse ikke nødvendig i den foreliggende sag. I betragtning af sagsøgerens nationalitet har Bundeskriminalamt aldrig truffet foranstaltninger til at gennemføre denne Red Notice på Forbundsrepublikken Tysklands område. Efter min opfattelse er dette – henset til forbuddet mod udlevering af tyske statsborgere i § 16, stk. 2, i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning) af 23. maj 1949, som ændret – Bundeskriminalamts tilgang i alle sager, hvor en Red Notice vedrører en tysk statsborger, der under ingen omstændigheder kunne udleveres til en stat uden for Unionen, uanset om princippet ne bis in idem potentielt finder anvendelse.

89. Dette forklarer, hvorfor den forelæggende ret med sit andet spørgsmål ønsker oplyst, om medlemsstaterne kan gennemføre en Red Notice, når en anden medlemsstat har underrettet Interpol, og dermed også de andre medlemmer af Interpol, om sin »betænkelighed« (i den oprindelige anmodning om præjudiciel afgørelse »Bedenken«) vedrørende anvendeligheden af princippet ne bis in idem. Teksten i det »addendum« til den omhandlede Red Notice, som Interpol offentliggjorde i 2013, afspejler denne opfattelse. Den har følgende ordlyd: »[Det nationale centralbureau i] Wiesbaden mener, at princippet ne bis in idem bør finde anvendelse, eftersom de anklager, som den omhandlede Red Notice er baseret på, er identiske med en lovovertrædelse, for hvilken anklagemyndigheden i München har indledt en sag, som er blevet henlagt«⁴¹.

39 – Jf. dom af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 50 og 51 og den deri nævnte retspraksis).

40 – Ibidem, præmis 52.

41 – Min fremhævelse.

90. Den omstændighed, at der ud over en »e-sticker«, som en national politibetjent har indsat i Interpols database, aldrig er truffet nogen endelig autoritativ afgørelse hverken af identiteten af handlingen eller anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i forhold til disse handlinger, fremgår ligeledes af begivenhedernes kronologi: Den relevante afgørelse fra anklagemyndigheden er fra 2009, den omhandlede Red Notice blev offentliggjort af Interpol i 2012, og sagsøgeren anlagde sag ved den forelæggende ret i 2017. Der er i sagsakterne ingen oplysninger om en eventuel sag i Tyskland eller i nogen anden EU-medlemsstat⁴², hvor spørgsmålet om den eventuelle anvendelighed af princippet *ne bis in idem* er opstået og blevet pådømt.

91. Selv om gennemførelseskonventionens artikel 54 – som forklaret ovenfor – rent abstrakt synes at finde anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, er spørgsmålet om, hvorvidt de to omhandlede sager faktisk vedrører det samme forhold, derfor tilsyneladende (endnu) ikke blevet afgjort, endsigse *endeligt* afgjort, af de kompetente myndigheder i Tyskland eller nogen anden EU-medlemsstat. Følgelig er der ikke – i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt – truffet nogen afgørelse, som andre medlemsstater, henset til princippet om gensidig tillid, kunne og skulle anerkende og acceptere som ligestillet med deres egne afgørelser.

92. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at der ikke er noget til hinder for, at andre medlemsstater end Tyskland gennemfører en Red Notice, som Interpol har udstedt vedrørende sagsøgeren. Den omstændighed, at en medlemsstats politimyndigheder blot har udtrykt *betænkelighed* med hensyn til, om princippet *ne bis in idem* kunne finde anvendelse, kan ikke i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 54 sidestilles med en endelig afgørelse om, at dette princip faktisk finder anvendelse.

93. Jeg anerkender absolut sagsøgerens vanskelige situation. De retlige konsekvenser, der er anført i det foregående afsnit, og som sagsøgeren har anmodet om, kan imidlertid kun knyttes til en relevant afgørelse herom. Der skal være balance mellem beskyttelse og straffrihed. Domstolen har allerede fastslået, at gennemførelseskonventionens artikel 54 ikke har »til formål at beskytte en mistænkt mod, at der eventuelt gentagne gange vil blive iværksat efterforskning mod den pågældende i flere kontraherende stater på grund af de samme handlinger«⁴³. Denne bestemmelse skal således fortolkes »i lyset af nødvendigheden af at fremme forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed«⁴⁴. I Petrohhuin-dommen og Piscioti-dommen fremhævede Domstolen, at de EU-foranstaltninger, der træffes i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, skal forene de krav, der følger af den frie bevægelighed for personer, med behovet for at træffe passende foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet. Navnlig skal EU-foranstaltningerne ligeledes have til formål at *undgå risikoen for straffrihed* for personer, der har begået en lovovertrædelse⁴⁵.

94. Disse betragtninger er afspejlet i proceduren. En specifik bestemmelse i gennemførelseskonventionen omhandler således den situation, hvor der er tvivl om, hvorvidt en person, der kan retsforfølges i en kontraherende stat, faktisk kan være omfattet af princippet *ne bis in idem* i denne henseende. Gennemførelseskonventionens artikel 57 bestemmer følgende: »Hvis der af en kontraherende part rejses tiltale mod en person for en strafbar handling, og hvis denne parts kompetente myndigheder har grund til at antage, at tiltalen vedrører de samme strafbare handlinger som dem, en anden kontraherende part har afsagt endelig dom for, kan disse myndigheder, hvis de

42 – En sådan afgørelse kunne have været truffet af f.eks. de retslige myndigheder i en medlemsstat (en anden medlemsstat end opholdsstaten), hvor sagsøgeren var blevet lokaliseret. Afhængigt af omstændighederne kunne disse myndigheder være blevet anmodet om at udstede, bekræfte, ændre eller ophæve de restriktive foranstaltninger, som politimyndighederne eller anklagemyndigheden havde anmodet om eller pålagt, således som det f.eks. var tilfældet i det faktiske scenario, der er beskrevet ovenfor i fodnote 38.

43 – Jf. dom af 29.6.2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

44 – Ibidem, præmis 47.

45 – Henholdsvis dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 36 og 37), og af 10.4.2018, Piscioti (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 47). Min fremhævelse.

skønner det nødvendigt, anmode de kompetente myndigheder i den kontraherende stat, på hvis område dommen blev afsagt, om alle relevante oplysninger i sagen. Disse oplysninger meddeles hurtigst muligt og indgår i vurderingen af, hvorvidt tiltalen skal opretholdes.« Denne bestemmelse er i denne forbindelse et udtryk for princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

95. Hvis der derfor er holdepunkter for, at princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse for så vidt angår de anklager, som var baggrunden for Interpols udstedelse af en Red Notice vedrørende en unionsborger, er det, der kan forventes af myndighederne i andre medlemsstater – såfremt de lokaliserer personen på deres område – i lyset af gennemførelseskonventionens artikel 57, at de i) handler hurtigt for at få situationen afklaret og ii) tager behørigt hensyn til oplysningerne fra den anden medlemsstat. Som nævnt i punkt 85 ovenfor har Domstolen allerede præciseret, at medlemsstaterne på grundlag af de dokumenter, der er fremlagt af den medlemsstat, hvor personen er blevet dømt, skal have mulighed for at sikre sig, at betingelserne for, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse, er opfyldt.

96. Så længe den myndighed i en medlemsstat ikke har været i stand til at kontrollere, om princippet *ne bis in idem* finder anvendelse, skal medlemsstaterne klart kunne gennemføre den omhandlede Red Notice og, hvor det er hensigtsmæssigt og nødvendigt, begrænse den eftersøgte persons frie bevægelighed. Der er således intet grundlag i EU-retten, der kan være til hinder for, at de overholder deres nationale regler på området eller i givet fald de internationale traktater, der måtte finde anvendelse. Når denne afgørelse er truffet af en medlemsstats kompetente myndigheder, som eventuelt bekræfter, at princippet *ne bis in idem* er blevet gyldigt udløst med hensyn til en given Red Notice, er alle de andre medlemsstater imidlertid blevet bundet af denne særlige endelige afgørelse.

d) Foreløbig konklusion (og en intern analogi)

97. I lyset af det ovenstående er det min opfattelse, at gennemførelseskonventionens artikel 54, sammenholdt med chartrets artikel 50 og artikel 21, stk. 1, TEUF, er til hinder for, at medlemsstaterne kan gennemføre en af Interpol udstedt Red Notice efter anmodning fra et tredjeland og dermed begrænse en persons frie bevægelighed, forudsat at den kompetente myndighed i en medlemsstat har truffet en endelig afgørelse om den konkrete anvendelse af princippet *ne bis in idem* for så vidt angår de specifikke anklager, som var baggrunden for udstedelsen af den omhandlede Red Notice.

98. Som en afsluttende fodnote til dette forslag til svar vil jeg nævne, at en sådan løsning ligeledes systematisk ville være i overensstemmelse med Unionens interne instrumenter, der regulerer lignende spørgsmål, såsom direktiv 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager⁴⁶ eller rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre⁴⁷.

99. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2014/41 udgør princippet *ne bis in idem* en af grundene til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse af en europæisk efterforskningskendelse. Det bør i denne forbindelse ikke overses, at europæiske efterforskningskendelser også kan vedtages, *inden* straffesager faktisk anlægges⁴⁸, og ligeledes i sager, der ikke formelt er kvalificeret som »strafbare« i henhold til national lovgivning⁴⁹. Et andet instrument, der indeholder tilsvarende bestemmelser som direktiv 2014/241, er rammeafgørelse 2002/584. Disse bestemmelser indebærer, at gennemførelseskonventionens artikel 54 ikke kan fortolkes snævert: Princippet *ne bis in idem* er af EU-lovgiver ikke blevet udtænkt blot som en hindring for, at en borger skal indfinde sig i et retslokale

46 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.4.2014 (EUT 2014, L 130, s. 1).

47 – Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne (EUT 2002, L 190, s. 1), som ændret.

48 – Jf. artikel 4, under litra a), i direktiv 2014/41.

49 – Jf. artikel 4, under litra b)-d), i direktiv 2014/41.

to gange. Det er klart ikke begrænset hertil. Dette princip må i det mindste være til hinder for foranstaltninger, der – uanset hvordan de er kvalificeret i henhold til national lovgivning – alvorligt begrænser en persons friheder (såsom anholdelse eller foreløbig anholdelse), og hvis vedtagelse har en logisk, funktionel og kronologisk forbindelse med straffesagen, endog i et tredjeland⁵⁰.

100. For det andet bekræfter disse to instrumenter ligeledes, at der, for at den blokerende virkning af princippet *ne bis in idem* kan opstå, skal foreligge en endelig afgørelse om den konkrete anvendelse af dette princip i den konkrete sag. EU-lovgiver har således fulgt en lignende tilgang for så vidt angår fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse. I henhold til 17. betragtning til direktiv 2014/41 kan medlemsstaternes myndigheder afslå at fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse, hvis det ville stride mod princippet *ne bis in idem*. Imidlertid forholder det sig således, at »[d]a den sagsbehandling, der ligger til grund for en europæisk efterforskningskendelse, har foreløbig karakter, bør dens fuldbyrdelse ikke kunne afslås, når den tager sigte på at fastslå, hvorvidt der foreligger en eventuel konflikt med [princippet] *ne bis in idem* «⁵¹. En europæisk efterforskningskendelse er klart mindre indgribende end en foranstaltning, der begrænser en borgers frie bevægelighed, men det underliggende princip synes givetvis at kunne overføres på de situationer, der er reguleret i gennemførelseskonventionens artikel 54 og 57. Ligeledes udgør i henhold til artikel 3, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 anvendelsen af princippet *ne bis in idem* én af de obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre. Så længe den fuldbyrdende judicielle myndighed imidlertid ikke har truffet afgørelse om fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, herunder om en eventuel anvendelse af rammeafgørelsens artikel 3, stk. 2, kan den pågældende i henhold til rammeafgørelsens artikel 11 og 12 anholdes og varetægtsfængsles⁵².

2. Det fjerde og det sjette spørgsmål

101. Med det fjerde og det sjette spørgsmål, som kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i direktiv 2016/680, sammenholdt med gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, er til hinder for behandling af personoplysninger, der indgår i en Red Notice udstedt af Interpol, hvor princippet *ne bis in idem* finder anvendelse på de anklager, som var baggrunden for udstedelsen af denne Red Notice.

102. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om medlemsstaterne under omstændigheder som de omhandlede, når det er fastslået, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse, ikke bør være forpligtet til at slette den eftersøgte persons personoplysninger, der indgår i den omhandlede Red Notice, og afholde sig fra at behandle disse oplysninger. Den har i denne henseende henvist til artikel 4, stk. 1, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, og artikel 16 i direktiv 2016/680.

103. Indledningsvis vil jeg først gerne bemærke, at det af de grunde, der er forklaret i punkt 85-92 ovenfor, ikke er klart, om princippet *ne bis in idem* faktisk finder anvendelse i den foreliggende sag. Der synes ikke at være blevet truffet en sådan autoritativ afgørelse i den foreliggende sag. Set ud fra denne vinkel kunne det således anføres, at det senere spørgsmål, der tager udgangspunkt i den antagelse, at princippet *ne bis in idem* faktisk finder anvendelse, og hvad dette ville betyde for behandlingen af oplysninger, er hypotetisk på dette stadium. Hvis dette princip imidlertid kunne finde anvendelse, ville mit forslag til svar til den forelæggende ret være følgende.

50 – I denne dimension, hvor jeg igen fremhæver det i det væsentlige så meget desto mere systemiske argument, der allerede er fremført i punkt 70 i dette forslag til afgørelse: Det ville faktisk være noget bemærkelsesværdigt at nå frem til den praktiske løsning, at meget strengere og begrænsende regler faktisk ville finde anvendelse i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor det strafferetlige samarbejde skal fremmes, gøres lettere og mere gnidningsløst, mens alt ville være muligt, når et tredjeland er involveret.

51 – Min fremhævelse.

52 – Interessant nok fastslog Domstolen i sin dom af 16.11.2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 40), at henset til, at gennemførelseskonventionens artikel 54 og rammeafgørelsens artikel 3, stk. 2, har samme formål, der består i at undgå, at en person på ny bliver strafferetligt forfulgt eller dømt for de samme handlinger, skal de fortolkes overensstemmende.

104. Indledningsvis er en sag som den i hovedsagen omhandlede omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2016/680 som fastsat i direktivets artikel 1, stk. 1. Medlemsstaternes myndigheders behandling af personoplysninger, der er indeholdt i Red Notices udstedt af Interpol, vedrører en identificerbar fysisk person (den eftersøgte person) og har til formål at retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner (henset til formålet med Red Notices i henhold til IRPD's artikel 82).

105. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2016/680 skal medlemsstaterne bl.a. sikre, at personoplysninger »behandles lovligt og rimeligt« [litra a)], »indsamles til [...] legitime formål og ikke behandles på en måde, der er uforenelig med disse formål« [litra b)] og er »korrekte og om nødvendigt ajourførte« [litra d)]. Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling kun er lovlig, hvis og i det omfang denne behandling er nødvendig, for at en kompetent myndighed kan udføre en opgave med henblik på artikel 1, stk. 1, og at den sker på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret«.

106. Det er ubestridt, at betingelserne i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2016/680 generelt er opfyldt, når medlemsstaternes myndigheder behandler de personoplysninger, der indgår i en Red Notice med henblik på dens fuldbyrdelse. Det er ligeledes ubestridt, at medlemsstaternes myndigheder herved handler *på grundlag af både EU-retten og national ret*. Som det fremgår af 25. betragtning til direktiv 2016/680, er »[a]lle medlemsstater [...] tilknyttet [Interpol]. Med henblik på at opfylde sin funktion modtager, opbevarer og videregiver Interpol personoplysninger for at bistå de kompetente myndigheder med at forebygge og bekæmpe international kriminalitet. Det er derfor relevant at styrke samarbejdet mellem Unionen og Interpol ved at *fremme en effektiv udveksling af personoplysninger*, samtidig med at overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til elektronisk behandling af personoplysninger sikres. Når der videregives personoplysninger fra Unionen til Interpol og til lande, der er medlemmer af Interpol, bør dette direktiv, navnlig bestemmelserne om internationale overførsler, finde anvendelse«⁵³.

107. Desuden er det ligeledes klart, at behandlingen af oplysninger i en Red Notice er *nødvendig*, for at en kompetent myndighed kan udføre en opgave med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner. De ordninger vedrørende farvekodede efterlysninger, der er indført af Interpol, udgør én af søjlerne i den ordning med gensidig bistand mellem kriminalpolitistyrker, der var baggrunden for Interpols oprettelse. For så vidt som de muliggør en hurtigere og mere effektiv lokalisering og eventuelt retsforfølgning af personer på flugt bidrager Red Notices i høj grad til Unionens mål om at give borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der træffes passende foranstaltninger vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

108. Der kan derfor næppe være tvivl om, at medlemsstaternes (eller for den sags skyld EU's) myndigheders behandling af de personoplysninger, der er indeholdt i en Red Notice udstedt af Interpol, i princippet er lovlig.

109. Når dette er sagt, er det centrale spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, om dette også er tilfældet, hvis det blev fastslået, at en Red Notice udstedt vedrørende en borger vedrører handlinger, for hvilke den pågældende inden for Unionen er omfattet af princippet *ne bis in idem*. Nærmere bestemt ønskes det oplyst, om direktiv 2016/680 i et sådant tilfælde i) forpligter medlemsstaternes myndigheder til at slette borgerens personoplysninger og ii) er til hinder for enhver behandling af personoplysninger foretaget af medlemsstaternes myndigheder?

110. Efter min opfattelse skal begge spørgsmål besvares benægtende.

53 – Min fremhævelse. Jeg forstår, at fuldbyrdelsen af en Red Notice i Tyskland bl.a. har hjemmel i bestemmelserne i *Bundeskriminalamtgesetz* (lov om forbundskriminalpolitiet).

111. For det første er det korrekt, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2016/680 bestemmer, at hvis det konstateres, at der er videregivet urigtige personoplysninger, eller at personoplysninger er videregivet ulovligt, skal dette straks meddeles modtageren. I så fald skal personoplysningerne berigtiges eller *slettes* eller behandlingen heraf begrænses i overensstemmelse med dette direktivs artikel 16.

112. I modsætning til det, som den forelæggende ret har givet udtryk for, indebærer den omstændighed, at en borger kan være omfattet af princippet *ne bis in idem* for så vidt angår de anklager, som var baggrunden for udstedelsen af en Red Notice, imidlertid ikke, at de oplysninger, der er indeholdt heri, blev videregivet ulovligt. Princippet *ne bis in idem* kan ikke rejse tvivl om oplysningers rigtighed og nøjagtighed, såsom f.eks. personoplysningerne, den omstændighed, at personen er eftersøgt i et tredjeland for at være blevet anklaget eller kendt skyldig i visse forbrydelser, og at der er udstedt en arrestordre mod den pågældende i denne stat. Den oprindelige videregivelse af disse oplysninger var heller ikke ulovlig af de ovenfor anførte grunde.

113. Anvendelsen af princippet *ne bis in idem* indebærer derfor ikke, at den berørte person i henhold til artikel 16 i direktiv 2016/680 har ret til at anmode om sletning af sine personoplysninger.

114. For det andet kan det ikke med rimelighed gøres gældende, at hvis princippet *ne bis in idem* kunne finde anvendelse, må *enhver* behandling af personoplysningerne være udelukket.

115. I direktivets artikel 3, stk. 2, defineres »behandling« meget bredt som »enhver aktivitet eller række af aktiviteter – med eller uden brug af automatisk behandling – som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse«. De argumenter, som sagsøgeren har fremført – og som den forelæggende ret synes at sympatisere med – ville indebære, at ingen af disse aktiviteter (bortset fra sletning) er mulige fra det tidspunkt, hvor det er fastslået, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse.

116. Jeg finder dog ikke noget grundlag for denne konklusion i direktiv 2016/680. En eventuel »ulovlig retsforfølgning« kan ikke blot sidestilles med en »ulovlig behandling af oplysninger« som omhandlet i direktiv 2016/680. Intet i dette direktivs ordlyd – og da slet ikke i dets opbygning og formål – gør det muligt at omplante den logik, der ligger til grund for gennemførelseskonventionens artikel 54, til den databeskyttelsesordning, der er indført ved direktiv 2016/680, og giver heller ikke den forelæggende ret mulighed for at begynde at tage stilling til lovligheden af en behandling på dette grundlag. Disse instrumenter har et andet rationale og forfølger et andet formål, hvorved der skabes en anden form for retlig ramme.

117. Det modsatte af det, som den forelæggende ret har anført i denne henseende, synes at være tilfældet: Det følger af bestemmelserne i dette direktiv, at behandlingen af personoplysninger ikke blot er lovlig, men endog nødvendig i lyset af formålet med behandlingen.

118. Nogle behandlingsaktiviteter kan faktisk være nødvendige – og således tilladt i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2016/680 – for at sikre, at den opgave, hvortil de blev indsamlet (med henblik på at gennemføre en Red Notice), udføres bl.a. »lovligt og rimeligt«.

119. Som Kommissionen samt en række regeringer har fremhævet, kan en vis form for behandling af oplysningerne (såsom søgning, tilpasning, videregivelse og formidling) være nødvendig for at undgå en situation, hvor den person, som er omfattet af en Red Notice, uretmæssigt bliver genstand for strafferetlige foranstaltninger i medlemsstaterne, eller – hvis sådanne foranstaltninger er blevet truffet – at sikre en hurtig ophævelse af disse foranstaltninger.

120. En vis tilpasning og opbevaring af oplysningerne kan ligeledes være nødvendig for at undgå en situation, hvor en person i fremtiden (på ny) gøres til genstand for potentielt ulovlige foranstaltninger for handlinger, der er omfattet af princippet *ne bis in idem*. Som nævnt i præmis 38 ovenfor kan det i den foreliggende sag eksempelvis ikke udelukkes, at USA i fremtiden kunne anmode Interpol om på ny at udstede en Red Notice vedrørende de samme handlinger. Jeg vil tilføje, at det med hensyn til nogle former for kriminalitet heller ikke er utænkeligt, at der efter anmodning fra flere stater kan udstedes en Red Notice vedrørende de samme handlinger.

121. Det er derfor selve anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i en konkret sag, der kan nødvendiggøre en vis form for behandling af de personoplysninger, der er indeholdt i den omhandlede Red Notice. Det skal understreges, at denne behandling ikke alene udføres i medlemsstaternes myndigheders interesse, men også eller måske endog navnlig i den persons interesse, der er omfattet af denne Red Notice. Hvis det forholdt sig anderledes, og alle oplysningerne skulle slettes umiddelbart efter, at princippet *ne bis in idem* blev udløst, kunne konsekvenserne være ret besynderlige: De nationale politimyndigheders retligt pålagte hukommelsesspændvidde ville blive den samme som fisken Dorys (*Find Nemo*⁵⁴), således at den eftersøgte person i en ret uheldig gentagelse af Bill Murrays film *En ny dag truer*⁵⁵ i sidste ende ville blive tvunget til igen og igen at påberåbe sig og godtgøre beskyttelsen i henhold til princippet *ne bis in idem* for så vidt angår de omhandlede strafferetlige anklager.

122. Endvidere kan en vis form for behandling ligeledes være tilladt i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2016/680, en bestemmelse, som ikke er nævnt i forelæggelsesafgørelsen. Denne bestemmelse giver under visse omstændigheder mulighed for behandling af personoplysninger »til et *andet formål* omfattet af artikel 1, stk. 1, *end det, hvortil personoplysningerne er indsamlet*«⁵⁶. Dette betyder, at de oplysninger, der er indsamlet med henblik på at gennemføre en Red Notice, også kan behandles (f.eks. organisering, opbevaring og behandling til arkivformål), forudsat at visse betingelser er opfyldt, i givet fald for at forfølge *andre formål*, der er tilladt i henhold til direktivet⁵⁷.

123. Hverken ordlyden af eller logikken i direktiv 2016/680 støtter derfor en fortolkning, hvorefter enhver behandling *i sig selv* er udelukket. En behandling af personoplysninger skal imidlertid klart stadig foretages i overensstemmelse med kravene i direktiv 2016/680, som fortsat finder fuld anvendelse på situationen.

124. Jeg er navnlig enig med den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering i, at det bliver afgørende af fastslå, om behandlingen – henset til de særlige omstændigheder – kan anses for at være »*nødvendig*« som omhandlet i artikel 4 og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2016/680. Det spørgsmål, der rejser sig, er kort sagt, om en given behandlingsaktivitet kan kræves i lyset af, at personen er omfattet af princippet *ne bis in idem*.

125. Eksempelvis kan en fortsat opbevaring af oplysninger med angivelse af, at personen ikke kan retsforfølges for disse forhold på grund af princippet *ne bis in idem*, formentlig anses for at være »*nødvendig*«, mens det i givet fald ikke er tilfældet med hensyn til en yderligere udbredelse af oplysningerne til politistyrkerne om, at den pågældende person er eftersøgt på grundlag af en Red Notice. En sådan vurdering kan klart kun foretages i hvert enkelt tilfælde i lyset af alle relevante omstændigheder.

54 – »Find Nemo« (2003), instrueret af Andrew Stanton og Lee Unkrich (Pixar og Walt Disney).

55 – »En ny dag truer« (1993), instrueret af Harold Ramis (Columbia Pictures).

56 – Min fremhævelse.

57 – Endvidere kan behandling i henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2016/680 ligeledes omfatte »behandling til arkivformål i samfundets interesse eller til videnskabelig, statistisk eller historisk brug med henblik på artikel 1, stk. 1, forudsat at behandlingen er omfattet af de fornødne garantier for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder«.

126. I denne forbindelse kan det være hensigtsmæssigt at præcisere, at den dataansvarlige i henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2016/680 skal godtgøre, at nødvendighedskriteriet er opfyldt. Det bemærkes ligeledes, at en registreret har visse rettigheder i henhold til direktivets artikel 12-18.

127. Jeg kan eksempelvis forestille mig, at en person, som er omfattet af en Red Notice, kunne anses for at have ret til at anmode medlemsstaternes myndigheder om i deres databaser at supplere eller ajourføre de oplysninger, der er indeholdt i en Red Notice, ved i givet fald at angive, at vedkommende inden for Unionen allerede er blevet retsforfulgt og frikendt eller domfældt for disse forhold. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), i direktiv 2016/80 skal medlemsstaterne således fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger bl.a. skal »være korrekte og om nødvendigt ajourførte«. Med henblik herpå giver artikel 16, stk. 1, i direktiv 2016/680 bl.a. registrerede »ret til at få fuldstændiggjort ufuldstændige personoplysninger«. I forbindelse med den foreliggende sag er et sådant scenario imidlertid – og endnu en gang – fortsat noget hypotetisk under hensyntagen til, at anvendeligheden af princippet *ne bis in idem* på sagsøgerens situation ikke synes at være blevet fastslået af nogen kompetent myndighed i en medlemsstat.

128. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at bestemmelserne i direktiv 2016/680, sammenholdt med gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, ikke er til hinder for behandling af personoplysninger, der indgår i en Red Notice udstedt af Interpol, selv hvis princippet *ne bis in idem* kunne finde anvendelse på anklager, som var baggrunden for udstedelsen af denne Red Notice, forudsat at behandlingen foretages i overensstemmelse med reglerne i dette direktiv.

3. Det femte spørgsmål

129. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en international organisation som Interpol råder over et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau som omhandlet i direktiv 2016/680, når der ikke er truffet afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i medfør af dette direktivs artikel 36 og/eller fastsat bestemmelser om fornødne garantier i medfør af direktivets artikel 37.

130. Svaret på dette spørgsmål er, i betragtning af dets formulering, ganske ligetil. Bestemmelserne i direktiv 2016/680 er i denne henseende klare: En international organisation råder ikke over et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau som omhandlet i direktiv 2016/680, *når* der hverken er truffet afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i medfør af direktivets artikel 36 eller fastsat bestemmelser om de fornødne garantier som omhandlet i direktivets artikel 37, *medmindre* én af undtagelserne i direktivets artikel 38 finder anvendelse.

131. Ikke desto mindre formoder jeg, at et så abstrakt og generelt svar, som ene og alene oplyser den forelæggende ret om forholdet mellem de forskellige bestemmelser i kapitel V i direktiv 2016/680, ikke er det, som den forelæggende ret har ønsket.

132. Dette indtryk bekræftes af forelæggelsesafgørelsen. Den forelæggende ret har anført, at hvis Interpol i en situation som den i hovedsagen omhandlede ikke sørger for, at de personoplysninger, der er indeholdt i en Red Notice, slettes eller berigtiges behørigt som følge af anvendeligheden af princippet *ne bis in idem*, kan der opstå tvivl om, hvorvidt Interpols databeskyttelsesregler er tilstrækkelige i henhold til direktiv 2016/680. Dette ville ifølge den forelæggende ret i sidste ende føre til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne burde afholde sig fra at samarbejde med Interpol.

133. Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til 64. betragtning til direktiv 2016/680, som fastsætter følgende: »Når personoplysninger videregives fra Unionen til dataansvarlige, databehandlere eller andre modtagere i tredjelande eller til internationale organisationer, må det beskyttelsesniveau for fysiske personer, som er fastsat i Unionen [...] ikke undermineres.« Den omvendte situation med videregivelse af oplysninger fra et tredjeland eller en international organisation til EU-medlemsstaterne er ikke udtrykkeligt reguleret i direktiv 2016/680. Ifølge den forelæggende ret bør de samme principper imidlertid finde anvendelse.

134. Disse udsagn forbløffer mig noget. Det fremgår, at den forelæggende ret med det femte spørgsmål faktisk ønsker at få Domstolen til at bekræfte sin opfattelse af, at Interpol *ikke* råder over et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau i henhold til direktiv 2016/680 med den begrundelse, at der ikke er truffet afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet, og der ikke er fastsat bestemmelser om fornødne garantier.

135. Imidlertid er jeg ikke blot ikke overbevist af den præmis, som et sådant spørgsmål er baseret på, men hvad der er endnu vigtigere, kan jeg ikke forstå, hvorfor dette spørgsmål overhovedet er stillet i forbindelse med den foreliggende sag.

136. For det første er den forelæggende ret af den opfattelse, at direktiv 2016/680 indeholder et lovgivningsmæssigt tomrum, for så vidt som det ikke regulerer (indgående) videregivelse af personoplysninger fra internationale organisationer til Unionen og medlemsstaterne. Det er imidlertid efter min opfattelse på ingen måde åbenbart, at der foreligger et sådant lovgivningsmæssigt tomrum. EU-lovgiver regulerede videregivelsen af personoplysninger fra Unionen til tredjeparter (det være sig en international organisation eller et tredjeland) med henblik på at sikre, at når disse oplysninger forlader Unionens »virtuelle rum«, bliver de fortsat behandlet efter tilsvarende standarder. Det er imidlertid naturligtvis en anden situation, når personoplysninger videregives fra en tredjepart til Unionen. Når disse oplysninger er kommet ind i Unionens »virtuelle rum«, skal enhver behandling være i overensstemmelse med alle de relevante EU-regler. I disse situationer er der derfor i givet fald ikke behov for regler som dem, der er fastsat i artikel 36-38 i direktiv 2016/680. Unionen har heller ikke interesse i (endsige beføjelse til) at kræve, at tredjeparter behandler personoplysninger, der ikke stammer fra Unionen, efter regler svarende til sine egne regler.

137. For det andet, og endnu vigtigere, kan jeg heller ikke se, hvordan et svar på dette spørgsmål fra Domstolen ville være nødvendigt, for at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i den sag, der er indbragt for den. Den foreliggende sag vedrører ikke videregivelse af oplysninger fra EU-medlemsstater til Interpol, men den omvendte situation. Det spørgsmål, som den foreliggende sag har rejst, drejer sig kort sagt om, hvad EU-medlemsstaterne kan og ikke kan gøre i henhold til direktiv 2016/680, når de *modtager* oplysninger fra Interpol vedrørende en person, som princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse på.

138. Følgelig ville enhver konsekvens, der måtte følge af en (hypotetisk) konstatering fra Domstolen om, at Interpols databeskyttelsesregler var utilstrækkelige, ikke have nogen betydning for sagsøgerens særlige situation. Dette leder mig hen imod den opfattelse – som mange af de procesdeltagere, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, også har givet udtryk for – at det femte spørgsmål må afvises.

V. Forslag til afgørelse

139. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de af Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) forelagte spørgsmål på følgende måde:

- »– Artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, sammenholdt med artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 21, stk. 1, TEUF, er til hinder for, at medlemsstaterne kan gennemføre en af Interpol udstedt Red Notice efter anmodning fra et tredjeland og dermed begrænse en persons frie bevægelighed, forudsat at den kompetente myndighed i en medlemsstat har truffet en endelig afgørelse om den konkrete anvendelse af princippet *ne bis in idem* for så vidt angår de specifikke anklager, som var baggrunden for udstedelsen af den omhandlede Red Notice.
- Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger, sammenholdt med gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, er ikke til hinder for behandling af personoplysninger, der indgår i en Red Notice udstedt af Interpol, selv hvis princippet *ne bis in idem* kunne finde anvendelse på anklager, som var baggrunden for udstedelsen af denne Red Notice, forudsat at behandlingen foretages i overensstemmelse med reglerne i dette direktiv.
- Det femte spørgsmål afvises.«

i — Der er foretaget rettelse i punkt 42, 65, 79, 82, 99 og 105 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.