



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 26 november 2019¹

Förenade målen C-566/19 PPU och C-626/19 PPU

Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

**mot
JR**

(begäran om förhandsavgörande från Cour d'appel (Chambre du conseil) (Appellationsdomstolen, förundersökningsavdelningen, Luxemburg)

**och
Openbaar Ministerie**

**mot
YC**

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Amsterdam (Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Rambeslut 2002/584/RIF – Europeisk arresteringsorder – Utfärdande rättslig myndighet – Åklagarmyndighetens oavhängighet – Europeisk arresteringsorder som utfärdats av en fransk åklagare – Åklagarmyndighet som ansvarar dels för lagföringen, dels för att kontrollera om villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder är uppfyllda och om den är proportionerlig – Villkor för att det ska anses föreligga ett effektivt rättsmedel mot en åklagares beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder”

1. Domstolen ställs återigen inför begäran om förhandsavgörande där den ska avgöra huruvida åklagarmyndigheten (i det här fallet i Republiken Frankrike) kan anses vara en ”rättslig myndighet” som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder, i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584/RIF.²

2. Frågorna som ställs av en domstol i Luxemburg (mål C-566/19 PPU) och av en domstol i Nederländerna (mål C-626/19 PPU) rör bland annat tolkningen av domstolens dom OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).³

3. Samma frågor har ställts rörande åklagarmyndigheterna i Sverige (mål C-625/19 PPU) och i Belgien (mål C-627/19 PPU), och jag föredrar mitt förslag till avgörande i dessa mål samma dag.

1 Originalspråk: spanska.

2 Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslutet).

3 Dom av den 27 maj 2019, C-508/18 y C-82/19 PPU, EU:C:2019:456; nedan kallad domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

4. Även om min principiella ståndpunkt fortfarande är den som jag redovisade i målen OG (åklagarmyndigheten i Lübeck) och PI (åklagarmyndigheten i Zwickau)⁴ och i målet PF (Litauens riksåklagare),⁵ ska jag nu ta ställning till tolkningen av den domen och av den dom som meddelades den 9 oktober 2019⁶ i ett annat liknande mål.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Jag hänvisar till skälen 5, 6, 8, 10 och 12 samt till artiklarna 1 och 9 i rambeslutet, såsom dessa skäl och artiklar återges i förslaget till avgörande i målen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

B. Nationell rätt. Code de procédure pénale⁷

6. I artikel 30 i kapitel I *bis* ("Justitieministerns befogenheter") i avdelning I ("Myndigheter som ansvarar för att leda kriminalpolitiken, väcka allmänt åtal och leda förundersökningar") i bok I i CPP föreskrivs följande:

"Justitieministern leder den kriminalpolitik som regeringen fastställer och säkerställer att den tillämpas enhetligt inom landet.

För detta ändamål ska ministern lämna allmänna anvisningar till tjänstemännen vid åklagarmyndigheten.

Ministern får inte lämna anvisningar i enskilda ärenden.

Justitieministern ska varje år offentliggöra en rapport om genomförandet av regeringens kriminalpolitik, samt redovisa förutsättningarna för att genomföra den och de anvisningar som lämnats i enlighet med andra stycket. Denna rapport ska läggas fram för parlamentet och den får tas upp till debatt i nationalförsamlingen och i senaten."

7. Artikel 36 i del 2 ("Befogenheter för åklagare i överinstanserna") i kapitel II i avdelning I i bok I har följande lydelse:

"Åklagare [i överinstanserna] får genom skriftliga anvisningar som förs till handlingarna i målet, ålägga åklagare i underinstanserna att vidta eller låta vidta åtgärder eller översända skriftliga ansökningar som de finner lämpliga till den behöriga domstolen."

4 Målen C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:337; nedan kallat förslaget till avgörande i målen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

5 Mål C-509/18, EU:C:2019:338; nedan kallat förslaget till avgörande i målet PF (allmänna åklagaren i Litauen).

6 Mål C-489/19 PPU, NJ (åklagarmyndigheten i Wien); EU:C:2019:849; nedan kallad domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien).

7 Straffprocesslagen (nedan kallad CPP).

II. Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

A. Mål C-566/19 PPU

8. Den 24 april 2019 utfärdade vice åklagaren vid Tribunal de Grande Instance de Lyon (Distriktsdomstolen i Lyon, Frankrike) en europeisk arresteringsorder för lagföring av JR.

9. Den 19 juni 2019 beslutade den särskilda avdelningen vid Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) att JR skulle överlämnas till de franska myndigheterna.

10. JR överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen och yrkade, i de delar som är relevanta här, att den europeiska arresteringsordern skulle ogiltigförklaras, eftersom den myndighet som hade utfärdat den inte är en "rättslig myndighet" i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet. Enligt JR kan Ministère public français (den allmänna franska åklagarmyndigheten) vara bunden av indirekta anvisningar från den verkställande makten, en inblandning som strider mot de kriterier som EU-domstolen har ställt upp.

11. Mot bakgrund av detta har Cour d'appel (chambre du conseil) (Appellationsdomstolen (förundersökningsavdelningen)) beslutat att hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

"Kan den allmänna franska åklagarmyndigheten vid en förundersökningsdomstol eller en dömande domstol, som enligt medlemsstatens rätt är behörig i Frankrike att utfärda en europeisk arresteringsorder, betraktas som en utfärdande rättslig myndighet, i den självständiga betydelsen i artikel 6.1 i rambeslut nr 2002/584/RIF, för det fall den allmänna åklagarmyndigheten, som ska kontrollera att erforderliga villkor för att utfärda en europeisk arresteringsorder är uppfyllda och pröva om utfärdandet är proportionerligt mot bakgrund av handlingarna i det straffrättsliga ärendet, samtidigt ansvarar för lagföring i samma ärende?"

B. Mål C-626/19 PPU

12. Den 27 mars 2019 utfärdade Tribunal de grande instance de Tours (Förstainstansdomstolen i Tours, Frankrike) en europeisk arresteringsorder för lagföring av YC, som greps i Nederländerna den 5 april 2019.

13. Rechtbank Amsterdam (Förstainstansdomstolen i Amsterdam, Nederländerna), som ska besluta om verkställigheten av den europeiska arresteringsordern, har hänskjutit följande tolkningsfråga:

"1. Kan en åklagare som deltar i rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten, som vid utövande av sitt uppdrag i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder agerar självständigt och som har utfärdat en europeisk arresteringsorder, betraktas som en utfärdande rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584/RIF, om en domstol i den utfärdande medlemsstaten prövade huruvida villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder var uppfyllda, och särskilt frågan om beslutet var proportionerligt eller ej, innan åklagaren fattade det faktiska beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern?"

2. För det fall den första frågan ska besvaras nekande, ska villkoret att åklagarens beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder, och särskilt frågan om beslutet är proportionerligt eller ej, måste kunna överklagas på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i punkt 75 i EU-domstolens dom av den 27 maj 2019, OG och PI (EU:C:2019:456) anses uppfyllt om den eftersökta personen efter den

faktiska överlämningen kan göra gällande, inför domstolen i den utfärdande medlemsstaten, att den europeiska arresteringsordern är ogiltig och denna domstol bland annat prövar om beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern är proportionerligt eller ej?”

III. Förfarandet vid domstolen och parternas ståndpunkter

14. Begäran om förhandsavgörande i mål C-566/19 inkom till domstolen den 25 juli 2019, utan att den hänskjutande domstolen yrkade att den skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål.

15. Begäran om förhandsavgörande i mål C-626/19 PPU inkom till domstolens kansli den 22 augusti 2019. Eftersom YC var frihetsberövad enligt ett beslut i det nationella målet, yrkade den hänskjutande domstolen att förfarandet för brådskande mål skulle tillämpas.

16. EU-domstolen beslutade att båda målen skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål och den förenade målen för handläggning och avgörande genom dom.

17. Skriftliga yttranden har inkommit från JR, den franska och den nederländska regeringen, Luxemburgs riksåklagare, den nederländska allmänna åklagarmyndigheten och kommissionen.

18. Förhandlingen hölls den 24 oktober 2019, samtidigt som förhandlingen i målen C-625/19 PPU och C-627/19 PPU. Vid förhandlingen deltog åklagarmyndigheten i Luxemburg, den nederländska allmänna åklagarmyndigheten, JR, YC, XD, ZB, den nederländska, den franska, den svenska, den belgiska, den irländska, den spanska, den italienska och den finländska regeringen samt kommissionen.

IV. Bedömning

A. Inledande överväganden

19. Syftet med begäran om förhandsavgörande i de två målen är att få klarlagt huruvida den franska allmänna åklagarmyndigheten är en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet. Denna fråga ställs utifrån olika perspektiv i de två målen.

- Den luxemburgska domstolen frågar om den franska åklagarmyndigheten uppfyller det krav på oavhängighet som en myndighet som utfärdar en europeisk arresteringsorder ska uppfylla.
- Den nederländska domstolen utgår från att den franska allmänna åklagarmyndigheten är oavhängig, men den ifrågasätter om en europeisk arresteringsorder som den utfärdar kan bli föremål för domstolsprövning.

20. Dessa frågor ställs som nämnts mot bakgrund av de frågor som domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) väcker hos de hänskjutande domstolarna, bland annat eftersom domstolen där slog fast att begreppet ”den utfärdande rättsliga myndigheten” i artikel 6.1 ”inte omfattar åklagarmyndigheten ... som direkt eller indirekt kan påtvingas påbud eller anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten”.⁸

⁸ Domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), punkt 90.

21. Det handlar således om att klargöra följande:

- Huruvida den franska allmänna åklagarmyndigheten är en oavhängig institution, vilket en rättslig myndighet som utfärdar en europeisk arresteringsorder måste vara (C-566/19).
- Om den frågan besvaras jakande, huruvida domstolsprövningen av villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder får ske före den utfärdande åklagarmyndighetens ”faktiska beslut” (den första frågan i mål C-626/19 PPU).
- Huruvida det, för det fall att denna prövning ska ske genom att åklagarmyndighetens beslut överklagas till domstol, är tillräckligt att överklagandet får ske efter det att överlämnandet har verkställts (den andra frågan i mål C-626/19 PPU).

22. För att kunna svara den luxemburgska domstolen (mål C-566/19) är det nödvändigt att granska argumenten i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) och domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien). Svaret i mål C-626/19 PPU kräver en tolkning som får punkterna 68 och 75 i den förstnämnda domen att överensstämma med varandra.

B. Huruvida den allmänna åklagarmyndigheten i Frankrike är oavhängig

23. Enligt min uppfattning kan den allmänna åklagarmyndigheten inte anses vara en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet, av de skäl som jag tidigare har redovisat och som i korthet rör skyddet för medborgarnas frihet, vilket bara får inskränkas om en domstol beslutar om det.⁹ Följaktligen får varken de tyska åklagarna eller Litauens riksåklagare eller nu den franska allmänna åklagarmyndigheten utfärda en europeisk arresteringsorder.

24. Domstolen utgår visserligen också från att den myndighet som utfärdar en europeisk arresteringsorder måste vara oavhängig, men den har antagit ett annat synsätt, vilken enligt min uppfattning varierar beroende på om man ser till domen av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet),¹⁰ eller till domarna av den 27 maj 2019 i målet OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) och målet PF (Litauens riksåklagare).¹¹

25. Det är således lämpligt att se till omständigheterna kring denna rättspraxis.

1. Rättspraxis från domstolen som rör denna fråga

26. Enligt domstolen är det tillräckligt att den utfärdande rättsliga myndigheten kan ”fullgöra denna uppgift på ett objektivt sätt – med beaktande av samtliga omständigheter som talar till den berörda personens för- och nackdel – och utan att riskera att den då den fattar sitt beslut påtvingas yttre påbud eller anvisningar, *särskilt från den verkställande makten*. Således ska det inte råda något tvivel om att det är den rättsliga myndigheten, och inte den verkställande makten, som i slutändan är den som fattar beslut om att utfärda en europeisk arresteringsorder”.¹²

⁹ Förslag till avgörande i målet PF (Litauens riksåklagare) och i målet OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

¹⁰ Mål C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; nedan kallad domen Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet).

¹¹ Dom av den 27 maj 2019, PF (Litauens riksåklagare) (mål C-509/18, EU:C:2019:457; nedan kallad domen PF (Litauens riksåklagare)).

¹² Domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), punkt 73. Min kursivering.

27. I enlighet med detta resonemang:

- Den utfärdande rättsliga myndigheten ska ”kunna garantera för den verkställande rättsliga myndigheten att den – mot bakgrund av de skyddsregler som föreskrivs i den utfärdande medlemsstatens rättsordning – agerar på ett oavhängigt sätt då den utfärdar en europeisk arresteringsorder”.
- Det är påkallat ”att det finns föreskrifter och organisatoriska bestämmelser som säkerställer att den utfärdande rättsliga myndigheten, då den beslutar att utfärda en europeisk arresteringsorder, inte riskerar att påtvingas bland annat anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten”.¹³
- Risken för att påtvingas anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten förefaller vara den avgörande faktorn vid bedömningen av om åklagarmyndigheten är oavhängig i egenskap av utfärdande rättslig myndighet.

28. I domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) var det avgörande att Förbundsrepubliken Tysklands justitieminister, eller dess motsvarighet i delstaterna, kunde lämna anvisningar till åklagarmyndigheterna.¹⁴ Denna omständighet vägde tyngre än konstaterandet att ”tyska åklagarmyndigheter är bundna av objektivitetsprincipen och att de under förundersökningen ska beakta inte bara det som talar emot den misstänkte utan även det som talar för densamma”.¹⁵

29. I domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien) slog domstolen av liknande skäl fast att de österrikiska åklagarna inte uppfyllde kravet på oavhängighet för att få utfärda en europeisk arresteringsorder.¹⁶

30. Däremot fann domstolen att Litauens riksåklagare kunde vara en ”utfärdande rättslig myndighet”, eftersom den är oavhängig gentemot den verkställande makten när den fattar beslut om att utfärda en europeisk arresteringsorder och denna oavhängighet garanteras genom landets konstitution.¹⁷

31. Jag vill påpeka att domstolen ännu inte har uttalat sig tydligt om huruvida åklagare som är bundna av anvisningar från sina överordnade är oavhängiga eller inte.¹⁸

2. Den allmänna åklagarmyndigheten i Frankrike

32. Enligt den information som har tillhandahållits i målet, fick justitieministern i Frankrike fram till år 2013 lämna anvisningar till åklagarna i enskilda ärenden. Således kan det mot bakgrund av den praxis som följer av domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) och domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien) slås fast att den allmänna åklagarmyndigheten i Frankrike före den tidpunkten inte kunde kvalificeras som en ”utfärdande rättslig myndighet”.

¹³ *Ibidem*, punkt 74.

¹⁴ *Ibidem*, punkt 76.

¹⁵ *Se föregående fotnot.*

¹⁶ Domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien), punkt 40, *in fine*.

¹⁷ Domen PF (Litauens riksåklagare), punkterna 55 och 56.

¹⁸ I domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien) hänvisas till att åklagarna är underordnade sina överordnade, punkt 40: ”Vad ... gäller de österrikiska åklagarmyndigheterna, framgår det ... att dessa är direkt underordnade och skyldiga att följa anvisningar från överåklagarmyndigheterna och att de sistnämnda i sin tur är direkt underordnade och skyldiga att följa anvisningar från den federala justitieministern.”

33. Möjligheten att den franska åklagarmyndigheten kunde påtvingas anvisningar från den verkställande makten i enskilda ärenden, försvann när CPP ändrades år 2014. Justitieministern har dock fortfarande möjlighet att lämna allmänna anvisningar (artikel 30 CPP). Den hierarkiska uppbyggnad som karakteriserar åklagarmyndigheten kvarstår naturligtvis också, vilket får till följd att åklagarna i underinstanserna i organisatoriskt och funktionellt hänseende är underställda åklagarna i överinstanserna. Åklagarna i underinstanserna står således ”under ledning och tillsyn av sina överordnade”.¹⁹

34. Således uppkommer två frågor:

- Huruvida möjligheten för den verkställande makten att lämna allmänna anvisningar till åklagarna kan påverka deras oavhängighet.
- Huruvida åklagarmyndigheternas hierarkiska uppbyggnad saknar betydelse för åklagarnas oavhängighet.

a) Anvisningar i enskilda ärenden och allmänna anvisningar

35. I domslutet i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) nämnde domstolen bara anvisningar i enskilda ärenden. I punkt 73 slog domstolen fast att åklagarmyndigheten då den fattar beslut inte får ”påtvingas yttre påbud eller anvisningar”, utan att precisera detta närmare.

36. Eftersom det i det målet var uppenbart att justitieministern fick lämna anvisningar *i enskilda ärenden* till de tyska åklagarna, behövde domstolen inte uttala sig om hur *allmänna* anvisningar kan påverka åklagarnas agerande.

37. Jag anser emellertid att även sådana anvisningar kan vara relevanta. I mitt förslag till avgörande i målet OG och PI erinrade jag mig om hur välfunnet domstolen hade uttalat sig i domen Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), rörande oavhängigheten hos den rättsliga myndighet som utfärdar den europeiska arresteringsordern. Denna oavhängighet ”förutsätter att den aktuella instansen fullgör sina uppgifter helt självständigt, *utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll* och att den således är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden”.²⁰

38. Det är omöjligt att föreställa sig att en (oavhängig) domstol ska följa anvisningar från den verkställande makten, hur allmänna de än är, när den ska ta ställning till något så viktigt som medborgarnas frihet. Domstolen är bara underställd lagen och inte de kriminalpolitiska riktlinjer som en regering (genom justitieministern) utfärdar.

39. Sådana riktlinjer kan mycket väl vara bindande för åklagare i de medlemsstater som väljer att tillåta den typen av allmänna anvisningar. Det är just därför – det vill säga begränsningen av möjligheterna att agera självständigt, utan att vara underkastad något annat än lagen – som gör att åklagare som måste följa allmänna anvisningar från den verkställande makten när de ska ta ställning till huruvida de ska utfärda en europeisk arresteringsorder eller inte, inte kan anses ha ställning som en utfärdande rättslig myndighet.

¹⁹ Artikel 5 i lagen om åklagarnas ställning (Ordonnance nr 58–1270 av den 22 december 1958).

²⁰ Förslag till avgörande i målet OG och PI, punkt 87, där punkt 63 i domen Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) återges, punkt 87. Min kursivering.

40. Det kan inte uteslutas att dessa allmänna anvisningar kan vara ett uttryck för en viss regerings kriminalpolitik²¹ och att åklagarna till exempel kan åläggas en skyldighet att utfärda en europeisk arresteringsorder för en viss typ av brott, eller under alla förhållanden, eller för vissa kategorier av brottslingar. Kan den som fattar ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder och som samtidigt måste följa sådana (allmänna) anvisningar från regeringen, även om de strider mot ens egen uppfattning, verkligen anses vara oavhängig?

41. Det skulle kunna invändas att detta vanligtvis inte sker, men jag vill åter understryka att när det handlar om frihetsberövanden, kräver skyddet mot bindande anvisningar från den verkställande makten (såväl allmänna som, i synnerhet, i det enskilda fallet) rörande en europeisk arresteringsorder, att den som fattar beslut om en persons frihet gör det utifrån en fullständigt oavhängig ställning, där denne bara är underkastad lagen och inte särskilda eller allmänna anvisningar eller riktlinjer från den verkställande makten.

42. Jag anser således att domstolen bör gå tillbaka till den ståndpunkt som den intog i punkt 63 i domen *Minister for Justice and Equality* (Bristar i domstolssystemet) och bekräfta att ett organ som ska utfärda en europeisk arresteringsorder inte får vara underställd någon annan och inte "ta emot order eller instruktioner från något håll".

b) Huruvida den allmänna åklagarmyndigheten i Frankrike är underställd någon annan

43. Såsom jag gjorde gällande i mitt förslag till avgörande i målet OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), även här med hänvisning till domen *Minister for Justice and Equality* (Bristar i domstolssystemet), är "[o]avhängigheten ... oförenlig med 'att vara underställd någon annan'. Vad beträffar domare och domstolar innebär det att "[d]omstolarnas ledamöter ... också [är] oavhängiga i förhållande till de högre domstolsinstanserna, vilka visserligen kan pröva och upphäva deras domar i efterhand men inte diktera hur de ska döma".²²

44. Jag anser att kravet på en sådan oavhängighet även gäller åklagarmyndigheten i egenskap av "utfärdande rättslig myndighet" i den mening som avses i rambeslutet. Om de franska åklagarna, vilket förefaller styrkt, inte bara måste följa allmänna anvisningar från justitieministern utan även beslut från sina överordnade inom åklagarväsendet,²³ kan de knappast betecknas som oberoende för att kunna agera som "utfärdande rättslig myndighet" när det gäller en europeisk arresteringsorder.

45. Detta är för övrigt den ståndpunkt som domstolen intog i sin dom av den 16 februari 2017, *Margarit Panicello*, punkterna 41 och 42, då den slog fast att en annan tjänsteman (en kanslichef) som *deltar* och som har underordnade uppgifter inom rättsväsendet inte får begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Dennes avsaknad av oberoende berodde just på att kanslichefen var tvungen att "följa instruktioner från sin överordnade".²⁴

46. Även om kriterierna för tolkning av artikel 267 FEUF²⁵ inte helt sammanfaller med dem som rör artikel 6.1 i rambeslutet, anser jag att de i grund och botten är ett uttryck för samma hänsyn.

21 I sitt beslut nr 2017-680 QPC av den 8 december 2017, bekräftade Conseil Constitutionnel (Författningsdomstolen) att "[den franska] regeringen fastställer och leder landets politik, bland annat när det gäller åklagarmyndighetens verksamhetsområden" (punkt 5).

22 Förslag till avgörande i målet OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), punkt 96.

23 Artikel 36 CPP föreskriver att åklagarna "är skyldiga att följa de anvisningar som de får från sina överordnade", utom vid muntliga förhandlingar (den franska regeringens yttrande, punkt 16). Det krävs ingen muntlig förhandling för att utfärda en europeisk arresteringsorder, vilket innebär att huvudregeln ska tillämpas.

24 Mål C-503/15, EU:C:2017:126.

25 Domstolen slog i sin dom av den 12 december 1996, brottmål mot X (mål C-74/95 och C-129/95, EU:C:1996:491) fast att den italienska åklagarmyndigheten inte var behörig att hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen, eftersom den inte har till uppgift "att under fullständig oavhängighet avgöra en tvist utan att i förekommande fall – då den i egenskap av part i rättegången väcker åtal – föra tvisten vidare till den behöriga domstolen" (punkt 19).

47. Jag vill än en gång erinra om punkt 63 i domen *Minister for Justice and Equality* (Brister i domstolssystemet), i vilken det slås fast att kravet att inte "vara underställd" är en central och oskiljbar del av oavhängigheten.

48. I det mål som gav upphov till domen *PF* (Litauens riksåklagare), fann domstolen att Litauens riksåklagare kunde betecknas som en "utfärdande rättslig myndighet", eftersom denne hade en konstitutionell ställning som garanterar oavhängigheten i förhållande till den verkställande makten när det gäller utfärdandet av en europeisk arresteringsorder. I Republiken Frankrike finns det däremot inte någon motsvarande konstitutionell garanti.

c) Åklagarmyndigheten opartiskhet

49. Den luxemburgska hänskjutande domstolen undrar huruvida den franska åklagarmyndigheten ska anses vara en "utfärdande rättslig myndighet" med avseende på en europeisk arresteringsorder, inte bara mot bakgrund av åklagarmyndighetens ställning, utan även på grund av att åklagarna "ska kontrollera att erforderliga villkor för att utfärda en europeisk arresteringsorder är uppfyllda och pröva om utfärdandet är proportionerligt mot bakgrund av handlingarna i det straffrättsliga ärendet, [och] samtidigt ansvarar för lagföring i samma ärende".

50. Jag anser att dessa frågor från den hänskjutande domstolen har mer att göra med åklagarmyndighetens opartiskhet än med dess oavhängighet.

51. Åklagarmyndigheten är per definition den "*part* i rättegången [som] väcker åtal".²⁶ I dess egenskap av *part* som för talan i ett brottmål mot en annan *part* (den misstänkte eller den tilltalade), borde det inte ankomma på åklagaren utan på den domstol som handlägger målet, att fatta beslut om den andra *partens* personliga situation, som till och med kan innebära att denne frihetsberövas.

52. Denna premis skulle emellertid kunna nyanseras om lagen föreskriver att åklagarmyndigheten ska handla fullständigt objektivt och beakta och lägga fram bevisning för domstolen som talar till den misstänktes eller tilltalades såväl fördel som nackdel.

53. Om åklagarmyndigheten måste iakta denna objektivitetsprincip under förundersökningen i ett brottmål, motsvarar dess ställning en förundersökningsdomares (i de länder där det finns en sådan institution), som bland annat har befogenhet att utfärda en europeisk arresteringsorder om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

54. Jag anser således att den ställning som *part* i brottmålet som åklagarmyndigheten har i formellt hänseende, inte är oförenlig med att tillerkänna myndigheten en *opartisk* ställning, som regel (inte bara yrkesetisk utan även rättslig) för dess agerande i målet. Den nationella lagstiftningen kan således föreskriva, vilket är fallet i Frankrike, att åklagarmyndigheten väcker allmänt åtal och yrkar att strafflagstiftningen ska tillämpas "med iakttagande av den tvingande opartiskhetsprincipen".²⁷

55. Eftersom den franska åklagarmyndigheten, enligt vad som framkommit, har en sådan institutionell uppbyggnad att det inte säkerställs att dess agerande är fritt från all påverkan från den verkställande makten när den utfärdar en europeisk arresteringsorder, anser jag under alla förhållanden att den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt i mål C-566/19 ska besvaras nekande.

56. Om så är fallet behöver frågorna från den nederländska domstolen i mål C-626/19 PPU inte besvaras, eftersom de förutsätter att den franska åklagarmyndigheten är oavhängig, vilket jag anser att den inte är. Jag ska emellertid behandla dessa frågor i andra hand.

²⁶ Dom av den 12 december 1996, brottmål mot X (målen C-74/95 och C-129/95, EU:C:1996:491), punkt 19. Min kursivering.

²⁷ Artikel 31 CPP, efter ändringen av den 25 juli 2013.

C. Rättslig prövning av en europeisk arresteringsorder som utfärdats av åklagarmyndigheten

1. Inledande överväganden

57. Rechtbank (domstol i första instans) undrar om det tredje villkoret i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) för att en myndighet som deltar i rättskipningen och agerar självständigt men som inte är en domstol ska få utfärda en europeisk arresteringsorder, är uppfyllt, nämligen att dess beslut kan överklagas till domstol.

58. Domstolen slog i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) fast att "[n]är behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i medlemsstaten men som inte är en domstol, så ska beslutet att utfärda en sådan arresteringsorder – bland annat vad avser frågan om beslutet är proportionerligt eller ej – i medlemsstaten kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd".

59. Åklagarmyndigheten i Nederländerna har gjort gällande att det överklagande som avses i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) inte gäller när det redan har fattats ett beslut som uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd på den första av de två skyddsnivåer som systemet i rambeslutet omfattar.²⁸

60. Enligt detta resonemang utesluter kraven i punkterna 68 och 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck y Zwickau) således varandra. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att de båda kraven samexisterar och att de således kan tillämpas samtidigt. Jag delar denna uppfattning.

61. Visserligen väcker det som domstolen slog fast i punkterna 68 och 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck y Zwickau) vissa frågor.

62. I punkt 68 anges det att skyddet på de båda nivåerna i systemet för en europeisk arresteringsorder kräver "att ett avgörande ska meddelas *på i vart fall den ena av dessa båda skyddsnivåer* för att det ska kunna anses uppfylla de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd".²⁹ Dessa nivåer är följande:

- Skyddet "vid antagandet av ett nationellt rättsligt beslut, såsom en nationell arresteringsorder".³⁰
- Skyddet när den europeiska arresteringsordern utfärdas.³¹

63. Den korrekta innebörden av formuleringen "på i vart fall en av dessa båda skyddsnivåer" i punkt 68 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) kan bara förstås mot bakgrund av de två föregående punkterna.

²⁸ Punkt 2.10 fjärde stycket i beslutet att begära förhandsavgörande.

²⁹ Min kursivering.

³⁰ Domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), punkt 67.

³¹ Se föregående fotnot.

64. Enligt punkt 69 ”följer det” av punkt 68 att när behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som, liksom åklagarmyndigheten, deltar i rättsskipningen i medlemsstaten men som varken är en domare eller en domstol, ska den europeiska arresteringsordern bygga på ett ”nationell[t] rättslig[t]t avgörande, såsom en nationell arresteringsorder”. Den sistnämnda (den nationella arresteringsordern) ska uppfylla kraven i artikel 68, Det vill säga ”de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”.

65. En europeisk arresteringsorder som utfärdas av en åklagare ska således bygga på en nationell arresteringsorder som utfärdats av en domare eller en domstol, det vill säga en rättslig myndighet i egentlig mening. ”Ett avgörande ... [som uppfyller] de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd” i den mening som avses i punkt 68 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), ska således anses vara ett avgörande som har fattats av en domare eller en domstol.

66. Den andra skyddsnivån innebär enligt punkt 71 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), att den myndighet som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder ”kontrollerar att erforderliga villkor för utfärdandet är uppfyllda och prövar huruvida utfärdandet är proportionerligt mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall”.

67. Således får en europeisk arresteringsorder som bygger på en nationell arresteringsorder som utfärdats av en domare eller en domstol, utfärdas av åklagarmyndigheten i de medlemsstater där denna institution deltar i rättsskipningen på ett fullständigt oavhängigt sätt.

68. I det fallet har ”de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd” (det vill säga deltagande av en rättslig myndighet i egentlig mening) redan säkerställts på den första skyddsnivån, när den nationella arresteringsorder som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern utfärdades.

69. Enligt punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), ska åklagarmyndighetens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder ”kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”.

70. Kravet att beslutet ska kunna överklagas innebär inte ett villkor för att åklagarmyndigheten ska få utfärda en europeisk arresteringsorder, det vill säga för att den ska anses vara en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet. Det rör sig snarare om ett villkor som avser *lagligheten av den europeiska arresteringsorder som utfärdats* av åklagarmyndigheten och således dess verkan.³²

71. Detta följer av domen PF (Litauens riksåklagare), i vilken domstolen efter det att den funnit att Litauens riksåklagare kunde kvalificeras som en ”utfärdande rättslig myndighet”, eftersom denne deltar i rättsskipningen och är oavhängig i förhållande till den verkställande makten, påpekade att det inte var möjligt att avgöra om riksåklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder kunde överklagas till domstol.³³ Den sistnämnda omständigheten hindrade inte domstolen från att slå fast att riksåklagaren omfattades av begreppet ”utfärdande rättslig myndighet” i artikel 6.1 i rambeslutet.

72. Med andra ord följer det av domstolens praxis att åklagarmyndigheten kan kvalificeras som en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet, om två villkor är uppfyllda: a) Att den deltar i rättsskipningen. b) Att den har en organisatorisk och funktionell ställning som säkerställer dess oavhängighet.

³² Detta anser även kommissionen (punkterna 23–26 i dess skriftliga yttrande) och Luxemburgs riksåklagare (punkt 4 i dess skriftliga yttrande).

³³ Domen PF (Litauens riksåklagare), punkt 56.

73. Om åklagarmyndigheten uppfyller båda dessa villkor får den utfärda en europeisk arresteringsorder. En europeisk arresteringsorder som utfärdas på det sättet ska kunna överklagas till en domare eller en domstol i egentlig mening. Om beslutet inte kan överklagas påverkar det inte åklagarmyndighetens ställning som "utfärdande rättslig myndighet", men däremot verkan av den europeiska arresteringsorder som myndigheten har utfärdat.

2. Den första tolkningsfrågan i mål C-626/19 PPU

74. Om denna tolkning är riktig, borde den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga omformuleras.

75. Rechtbank undrar om en åklagare som deltar i rättskipningen och som agerar självständigt, kan betraktas som en "utfärdande rättslig myndighet" i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet 2002/584/RIF, om dennes beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder föregås (inte följs) av en domstolsprövning.

76. Jag anser, av ovan redovisade skäl, att det relevanta inte är om åklagaren är en "utfärdande rättslig myndighet", enligt de tidigare angivna villkoren, utan om den europeiska arresteringsorder som har utfärdat kan verkställas i den verkställande medlemsstaten. Bedömningen bör således inriktas på frågan huruvida förfarandet för att utfärda den europeiska arresteringsordern har varit lagenligt och inte på hur den som har utfärdat ordern ska kvalificeras.

77. Frågan borde således omformuleras på följande sätt: "Får prövningen av om villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder som beslutats av en åklagare som ska betraktas som en "utfärdande rättslig myndighet" i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet, göras innan den europeiska arresteringsordern utfärdas?"

78. Enligt den information som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit, utfärdades den europeiska arresteringsordern i detta mål av en fransk åklagare på grund av en ansökan från den domstol som kort dessförinnan hade utfärdat den nationella arresteringsordern. Inom ramen för beslutet om den nationella arresteringsordern hade den domstolen således prövat villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder, närmare bestämt dess proportionalitet.

79. Att den domstol som utfärdar den nationella arresteringsordern redan i samband med det prövar om villkoren är uppfyllda för att åklagaren i sin tur ska få utfärda en europeisk arresteringsorder (bland annat om utfärdandet är proportionerligt), utgör naturligtvis en viktig garanti för att mekanismen i rambeslutet tillämpas på rätt sätt.

80. Om den nationella arresteringsordern och den europeiska arresteringsordern utfärdas samtidigt eller nästan samtidigt, undanröjs risken för att den europeiska arresteringsorderns proportionalitet inte prövas i rätt tid. En sådan risk föreligger däremot om den europeiska arresteringsordern utfärdas långt efter den nationella arresteringsordern. Det är då möjligt att den proportionalitetskontroll som domstolen tidigare har gjort har blivit förlegad och att det har tillkommit omständigheter som är tillräckliga för att den ska ändras.

81. Denna risk tog domstolen upp i domen NJ (åklagarmyndigheten i Wien) då den betonade att domstolen vid sin proportionalitetskontroll³⁴ även ska beakta intrånget i den berörda personens rättigheter, utöver intrånget i rätten till frihet, varvid den ska beakta vilka effekter som den europeiska arresteringsordern får för denna persons sociala förhållanden och familjerelationer om denne redan befinner sig i en annan medlemsstat än utfärdandestaten.

82. Utöver denna prövning ex officio av villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder, nämner domstolen i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) uttryckligen att beslutet ska kunna "överklagas", det vill säga att en prövning ska göras på begäran av den person som den europeiska arresteringsordern riktar sig mot.

83. När en nationell arresteringsorder utfärdas gör domstolen en egen bedömning (ex officio) av omständigheterna som föranleder utfärdandet av den nationella arresteringsordern, vilken eventuellt sedan följs av en europeisk arresteringsorder. Såsom den luxemburgska riksåklagaren har påpekat, har den eftersökta personen av naturliga skäl inte deltagit i detta förfarande.³⁵

84. Denna domstolsverksamhet är emellertid till sin natur sådan att den inte kan uppfylla "de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd" som anges i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau). Det sistnämnda är alltid ett skydd som yrkas av den berörda personen och det tar sig uttryck i ett förfarande där denne har kunnat ingripa och delta, genom att utöva sin rätt till försvar.

85. Därför kan det överklagande som avses i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) inte ersättas av en domstolsprövning som den som görs när beslutet om den nationella arresteringsordern fattas. Eftersom det är ett "överklagande" kan det bara rikta sig mot en europeisk arresteringsorder som redan har utfärdats, vilket innebär att det bör prövas när det ska vara möjligt att göra ett sådant överklagande. Om detta handlar den andra tolkningsfrågan i mål C-626/19 PPU.

3. Den andra tolkningsfrågan i mål C-626/19 PPU

86. Den hänskjutande domstolen utgår från att det måste finnas en möjlighet att överklaga åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder till domstol. Mot bakgrund av detta vill den veta om det ska vara möjligt att göra ett sådant överklagande innan den europeiska arresteringsordern verkställs eller om det räcker att det kan göras efter den faktiska överlämningen av den eftersökta personen.

87. I domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) uttalade sig domstolen inte explicit i denna fråga. Jag anser emellertid liksom kommissionen att med tanke på att utfärdandet av en europeisk arresteringsorder medför en risk för att rätten till frihet påverkas, bör det vara möjligt att angripa det med hjälp av ett överklagande så snart beslutet om utfärdande har fattats.³⁶ Undantag bör emellertid göras för sådana fall där det på grund av utredningssekretess eller flyktfara inte är lämpligt att delge den berörda personen den europeiska arresteringsordern förrän han eller hon har gripits.

34 "Den proportionalitetskontroll som nämnda domstol ska göra vid godkännande av en nationell arresteringsorder avser enbart effekterna av frihetsberövandet samt, vid godkännande av en europeisk arresteringsorder, intrånget i den berörda personens rättigheter, utöver det intrång i rätten till frihet som redan prövats. Den domstol som ansvarar för godkännandet av en europeisk arresteringsorder är nämligen skyldig att beakta bland annat vilka effekter som överlämnandeförfarandet och överföringen av den berörda personen till en annan medlemsstat än Republiken Österrike får för denna persons sociala förhållanden och familjerelationer" (punkt 44).

35 Luxemburgs riksåklagares skriftliga yttrande, sid. 5.

36 Punkterna 30–32 i kommissionens skriftliga yttrande.

88. I övrigt ger ett överklagande som görs efter det att den eftersökta personen har överlämnats det möjligt för denne att komma i åtnjutande av ett domstolsskydd, även om det är mindre omfattande än det som han eller hon skulle ha kunnat få om det hade varit möjligt att överklaga åtgärden, för att undvika de negativa konsekvenserna av utfärdandet av en europeisk arresteringsorder (bland annat frihetsberövandet).

89. Såsom Luxemburgs riksåklagare har påpekat,³⁷ föreskrivs det under alla förhållanden i artikel 10.5 i direktiv 2013/48/EU³⁸ att en medlemsstat som utfärdar en europeisk arresteringsorder är skyldig att underlätta för den eftersökta personen att utse en advokat i den verkställande medlemsstaten, naturligtvis för att underlätta för denne att utöva rätten till ett effektivt domstolsskydd inför domstolarna i den utfärdande medlemsstaten utan att behöva invänta överlämnandet.

90. Den omständigheten att det i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau) inte nämns något om när beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder ska kunna överklagas i den utfärdande medlemsstaten, bör det således inte tolkas så, att det är tillräckligt med ett överklagande efter det överlämnande av den berörda personen som blir följden av den europeiska arresteringsordern, för att det ska vara förenligt med unionsrätten.

91. Jag anser inte att ett nationellt system som bara föreskriver ett sådant överklagande i efterhand och inte gör det möjligt att överklaga den europeiska arresteringsordern redan från början,³⁹ ”till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd” i den utfärdande medlemsstaten som domstolen hänvisar till. Den berörda personen bör ha tillgång till ett rättsmedel som är ägnat att säkerställa ett fullständigt domstolsskydd, med hänsyn till att hans eller hennes rätt till frihet allvarligt berörs.

92. I överensstämmelse med den ståndpunkt som kommissionen har intagit,⁴⁰ är det emellertid viktigt att betona att ett överklagande i den utfärdande medlemsstaten inte får inverka menligt på handläggningen av den europeiska arresteringsordern i den verkställande medlemsstaten, vars rättsliga myndighet måste uppfylla villkoren i rambeslutet och iaktta de tidsfrister som föreskrivs där. När allt kommer omkring gynnar detta även den eftersökta person som frihetsberövats under handläggningen av överlämnandeförfarandet.

93. Sammanfattningsvis bör ett enda svar lämnas på de två tolkningsfrågor som den nederländska domstolen har ställt och det bör framhållas att det under alla förhållande ska säkerställas att det finns en möjlighet för den berörda personen att överklaga en europeisk arresteringsorder som har utfärdats av åklagarmyndigheten till en domare eller en domstol i egentlig mening, även om den föregås av en nationell arresteringsorder som har utfärdats av en domstol.

4. En avslutande anmärkning

94. Ovanstående slutsats är enligt min uppfattning oundviklig om man ser till de yttersta konsekvenserna av det krav som slås fast i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

37 Luxemburgs riksåklagares skriftliga yttrande, sid. 5 *in fine*.

38 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L 294, 2013, s. 1).

39 Eller som (vilket är fallet i fransk rätt) begränsar möjligheten att tidigarelägga detta rättsmedel för en eftersökt person som redan är part i det aktuella brottmålet, enligt vad den franska regeringen anger i punkterna 35–37 i sitt skriftliga yttrande.

40 Kommissionens skriftliga yttrande, punkt 33.

95. Detta krav är som nämnts inte något nödvändigt villkor för att åklagarmyndigheten ska anses vara en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i rambeslutet. Även om så skulle vara fallet skulle emellertid en europeisk arresteringsorder som utfärdats av åklagarmyndigheten vara behäftad med allvarliga brister om det inte var möjligt att överklaga beslutet till domstol.

96. När allt kommer omkring har det ingen större betydelse om åklagarmyndigheten anses vara en ”utfärdande rättslig myndighet”, om den europeiska arresteringsorder som den har utfärdat inte kan verkställas på grund av att den härrör från ett nationellt system som inte medger att beslutet överklagas till domstol.

97. För att förhindra en sådan oönskad konsekvens skulle domstolen kunna slå fast att domstolarna i de utfärdande medlemsstater vars lagstiftning gör det möjligt för åklagare att utfärda en europeisk arresteringsorder, i avvaktan på lämpliga lagändringar⁴¹ ska tolka dess processrättsliga lagstiftning så, att det är möjligt att överklaga på det sätt som avses i punkt 75 i domen OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau).

98. Om en sådan tolkning som överensstämmer med unionsrätten inte är möjlig (på grund av att den är *contra legem* i den nationella rättsordningen), anser jag att det finns en ytterligare utväg för att inte hindra tillämpningen av rambeslutet.

99. Principen om förtroende mellan medlemsstaterna, och det ömsesidiga erkännande som är en naturlig konsekvens av denna princip, talar för en förenkling av förfarandet i rambeslutet. Mot bakgrund av detta anser jag inte att skälen för ”vägran att verkställa en europeisk arresteringsorder” kan kompletteras med ytterligare skäl som inte uttryckligen föreskrivs i rambeslutet, och som innebär att det ska styrkas att de nationella bestämmelserna i den utfärdande medlemsstaten gör det möjligt att överklaga en europeisk arresteringsorder som utfärdats av åklagarmyndigheten till en rättslig myndighet i den staten.

100. Om ett sådant krav skulle ställas på den verkställande rättsliga myndigheten, skulle det bli ännu mer komplicerat att handlägga den europeiska arresteringsordern, eftersom den myndigheten då måste ha (relativt ingående) kännedom om särdragen i de övriga medlemsstaternas processrättsliga system eller inhämta ytterligare information.⁴²

101. I detta sammanhang bör det vara domstolarna i den utfärdande medlemsstaten som, efter det att den europeiska arresteringsordern har verkställts, själva drar de lämpliga slutsatserna av att det inte var möjligt att överklaga beslutet enligt den nationella lagstiftningen, mot bakgrund av de krav som följer av unionsrätten, så som de har tolkats av domstolen.

102. Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att om en oavhängig åklagare som inte får ta emot anvisningar från den verkställande makten inom detta område utfärdar en europeisk arresteringsorder, bör denna order, genom att den har utfärdats av en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i rambeslutet, behandlas av den verkställande rättsliga myndigheten, även om det inte har styrkts att dess utfärdande kan överklagas till domstol i den utfärdande medlemsstaten.

41 Vid förhandlingen gjorde den franska, den nederländska och den svenska regeringen gällande att om det krävs en översyn av deras lagstiftningar till följd av domstolens uttalande, så bör dess rättsverkan i tiden begränsas. Jag motsatte mig en liknande begäran i mitt förslag till avgörande i målet Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), som jag hänvisar till (punkterna 69 och 70).

42 Vid förhandlingen framkom det att medlemsstaternas lagstiftningar kan föreskriva indirekta sätt (som ibland är mycket komplicerade) för att få till stånd en domstolsprövning av utfärdandet av en europeisk arresteringsorder. För att i varje enskilt fall kunna avgöra om detta är möjligt, skulle det krävas en kännedom om processrätten i den utfärdande medlemsstaten som inte rimligen kan krävas av den verkställande rättsliga myndigheten.

V. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Cour d'appel (Chambre du conseil) (Appellationsdomstolen, förundersökningsavdelningen, Luxemburg) och Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna) på följande vis:

”Artikel 6.1 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009, ska tolkas på följande sätt:

”En åklagarmyndighet vars ledamöter när de fattar beslut om en europeisk arresteringsorder måste följa allmänna kriminalpolitiska anvisningar från justitieministern som är bindande med avseende på en sådan order och anvisningar från sina överordnade, kan inte kvalificeras som en ’utfärdande rättslig myndighet’.

Alternativt:

En person som är eftersökt enligt en europeisk arresteringsorder som har utfärdats av åklagarmyndigheten i en medlemsstat som deltar i rättskipningen och vars självständiga ställning garanteras, ska kunna överklaga beslutet till en domare eller en domstol i den staten, utan att behöva invänta överlämnandet, så snart denna order har utfärdats (utom när det innebär att det straffrättsliga förfarandet äventyras) eller delgetts den eftersökta personen.”