



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

12. december 2019 *

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 6, stk. 1 – begrebet »udstedende judiciel myndighed« – kriterier – europæisk arrestordre udstedt af en medlemsstats anklagemyndighed med henblik på strafferetlig forfølgning«

I de forenede sager C-566/19 PPU og C-626/19 PPU,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af henholdsvis Cour d'appel (appeldomstol, Luxembourg) ved afgørelse af 9. juli 2019, indgået til Domstolen den 25. juli 2019, og af Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) ved afgørelse af 22. august 2019, indgået til Domstolen den 22. august 2019, i sagerne om fuldbyrdelse af europæiske arrestordrer, der er udstedt mod

JR (sag C-566/19 PPU),

YC (sag C-626/19 PPU),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer) og N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. oktober 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- JR ved advokaterne P.-F. Onimus, E. Moyne, G. Goubin og F. Joyeux,
- YC ved advocaten T.E. Korff og H.G. Koopman,
- Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg ved J. Petry,
- Openbaar Ministerie ved K. van der Schaft og N. Bakkenes,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk og nederlandsk.

- Irland ved G. Hodge og M. Browne, som befuldmægtigede, bistået af R. Kennedy, SC,
- den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz, som befuldmægtiget,
- den franske regering ved A. Daniel og A.-L. Desjonquères, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. Fiandaca,
- den finske regering ved M. Pere, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved S. Grünheid og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. november 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).
- 2 Disse anmodninger er blevet fremsat i forbindelse med fuldbyrdelsen i henholdsvis Luxembourg og Nederlandene af europæiske arrestordrer udstedt henholdsvis den 24. april 2019 af procureur de la République (den offentlige anklager) ved tribunal de grande instance de Lyon (retten i første instans i Lyon, Frankrig) med henblik på strafferetlig forfølgning indledt mod JR (sag C-566/19 PPU) og den 27. marts 2019 af procureur de la République (den offentlige anklager) ved tribunal de grande instance de Tours (retten i første instans i Lyon, Frankrig) med henblik på strafferetlig forfølgning indledt mod YC (sag C-626/19 PPU).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Femte, sjette, tiende og tolvte betragtning til rammeafgørelse 2002/584 har følgende ordlyd:
 - »(5) Den Europæiske Unions erklærede mål [om] at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af de nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
 - (6) Den europæiske arrestordre, som denne rammeafgørelse omhandler, er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde.

[...]

- (10) Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til samme traktats artikel 7, stk. 1, med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.

[...]

- (12) Denne rammeafgørelse respekterer de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, og som afspejles i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [...], navnlig kapitel VI [...]

- 4 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre« bestemmer:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.«

- 5 I artikel 2 i nævnte rammeafgørelse, der har overskriften »Anvendelsesområde for den europæiske arrestordre«, fastsættes følgende i stk. 1:

»En europæisk arrestordre kan udstedes for forhold, der efter den udstedende medlemsstats lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder eller, når der er idømt en straf eller pålagt en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe af en varighed på mindst fire måneder.«

- 6 Rammeafgørelsens artikel 6 med overskriften »Fastlæggelse af kompetente judicielle myndigheder« har følgende ordlyd:

»1. Den udstedende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.

2. Den fuldbyrdende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at fuldbyrde en europæisk arrestordre.

3. Hver medlemsstat underretter Generalsekretariatet for Rådet om, hvilken judiciel myndighed der er kompetent efter dens nationale lovgivning.«

Fransk ret

Forfatningen

- 7 Artikel 64, stk. 1, i den franske forfatning af 4. oktober 1958 bestemmer:

»Republikkens præsident er garant for den dømmende myndigheds uafhængighed.«

Kendelse om forfatningsloven vedrørende statutten for dommere og anklagere

- 8 Følgende fremgår af artikel 5 i ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (kendelse nr. 58-1270 af 22. december 1958 om forfatningsloven vedrørende statutten for dommere og anklagere, JORF af 23.12.1958, s. 11551):

»De offentlige anklagere er underlagt deres overordnede ledelse og kontrol og henhører under justitsministerens (gardes des sceaux) ansvarsområde. I retsmøder kan de udtale sig frit.«

Strafferetsplejeloven

- 9 Bog I den lovgivningsmæssige del af code de procédure pénale (strafferetsplejeloven, herefter »strafferetsplejeloven«) med overskriften »Gennemførelse af strafferetspolitikken, rejsning af tiltale og forundersøgelser« består af fire afsnit.
- 10 Afsnit I i strafferetsplejelovens bog I med overskriften »Myndigheder, der har beføjelse til at føre strafferetspolitik, rejse tiltale og gennemføre forundersøgelser« omfatter navnlig artikel 30, 31 og 36. Følgende fremgår af artikel 30:

»Justitsministeren fører den af regeringen fastsatte strafferetspolitik og sikrer, at den anvendes ensartet på hele Republikkens område.

Med henblik herpå udsteder justitsministeren generelle instruktioner til den offentlige anklagemyndigheds embedsmænd.

Justitsministeren kan ikke udstede retningslinjer til embedsmændene i enkeltsager.

[...]«

- 11 Strafferetsplejelovens artikel 31 har følgende ordlyd:

»Anklagemyndigheden rejser tiltale i straffesager og kræver, at straffeloven anvendes i overensstemmelse med princippet om upartiskhed, som anklagemyndigheden er underlagt.«

- 12 Strafferetsplejelovens artikel 36 bestemmer:

»Statsadvokaten kan ved skriftlige instruktioner tilføjet sagsakterne pålægge de offentlige anklagere at indlede eller lade indlede retsforfølgning eller forelægge den kompetente retsinstans sådanne skriftlige begæringer, som statsadvokaten finder nyttige.«

- 13 Afsnit III i strafferetsplejelovens bog I med overskriften »Forundersøgelsesdomstole« omfatter navnlig et kapitel I med overskriften »Undersøgelsesdommeren: forundersøgelsesdomstol i første instans« og er underinddelt i 13 afdelinger.

- 14 Strafferetsplejelovens artikel 122, der findes i afdeling 6 med overskriften »Ordrer og deres fuldbyrdelse« i kapitel I, bestemmer:

»Undersøgelsesdommeren kan afhængigt af situationen udstede efterlysningsordrer, ordrer om tilsigelse, ordrer om fremstilling eller arrestordrer. Juge des libertés et de la détention (afdelingen for varetægtsfængsling) kan udstede en fængslingsordre.

[...]

Arrestordren er en begæring til den retshåndhævende myndighed om at foretage eftersøgning af den person, mod hvem den er udstedt, og om at fremstille denne person for dommeren efter i givet fald at have ført den pågældende til den i ordren angivne arrest, hvor denne vil blive modtaget og tilbageholdt.

[...]«

- 15 Følgende fremgår af strafferetsplejelovens artikel 131, der ligeledes udgør en del af denne afdeling 6:

»Hvis den pågældende er på flugt eller er bosiddende uden for republikkens område, kan undersøgelsesdommeren efter at have hørt statsadvokaten udstede en arrestordre, såfremt den strafbare handling kan straffes med fængsel eller en strengere straf.«

- 16 Strafferetsplejelovens artikel 170, der findes i afdeling 10 med overskriften »Oplysningers ugyldighed« i afsnit III i kapitel I bog I, bestemmer:

»På alle områder kan undersøgelsesdommeren, den offentlige anklager, parterne eller et vidne med advokatbistand indgive en begæring om annullation af et processkrift til forundersøgelssafdelingen.«

- 17 Strafferetsplejelovens bog IV vedrørende »Særlige procedurer« omfatter navnlig en afdeling X med overskriften »International gensidig retlig bistand«, der er underopdelt i syv kapitler, herunder kapitel IV med overskriften »Den europæiske arrestordre, procedurer for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, der følger af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002, og procedurer for overgivelse, der følger af aftaler indgået mellem Unionen og tredjelande«. Strafferetsplejelovens artikel 695-16, der findes i dette kapitel IV, bestemmer i stk. 1:

»Anklagemyndigheden ved undersøgelsesdomstolen, den domsafsigende ret eller den straffuldbyrddende ret, der har udstedt en arrestordre, fuldbyrder denne i form af en europæisk arrestordre enten på dommerens anmodning eller ex officio i henhold til de regler og på de betingelser, der er opstillet i artikel 695-12 – 695-15.«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-566/19 PPU

- 18 Den 24. april 2019 udstedte statsadvokaten ved tribunal de grande instance de Lyon (retten i første instans i Lyon) en europæisk arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning indledt mod JR, som mistænkes for at have været indblandet i kriminelle aktiviteter med tilknytning til en kriminel organisation.
- 19 Denne arrestordre blev udstedt til fuldbyrdelse af en national arrestordre udstedt samme dag af undersøgelsesdommeren ved tribunal de grande instance de Lyon (retten i første instans i Lyon).

- 20 Samme dag, den 24. april 2019, blev JR anholdt i Luxembourg på grundlag af den europæiske arrestordre. Den 25. april 2019 blev JR fremstillet for undersøgelsesdommeren ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg), som imidlertid løslod denne, eftersom undersøgelsesdommeren fandt, at beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i nævnte europæiske arrestordre var meget kortfattet, og at det derfor ikke var muligt at forstå arten af de lovovertrædelser, som JR mistænkes for at have begået.
- 21 Den 28. maj 2019 anmodede procureur d'État du Luxembourg (anklagemyndigheden) chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolens voteringskammer, Luxembourg) om at fastslå, at JR skulle overgives til de franske myndigheder.
- 22 Ved afgørelse af 19. juni 2019 erklærede chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolens voteringskammer) sig inkompetent til at påkende den af JR nedlagte påstand om den pågældende europæiske arrestordres ugyldighed og efterkom anmodningen om overgivelse af JR til de franske myndigheder.
- 23 JR iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Cour d'appel (appeldomstol, Luxembourg), idet han principalt gjorde gældende, at de offentlige anklagere i Frankrig ikke er en udstedende judiciel myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, for så vidt som de kan underlægges indirekte instruktioner fra den udøvende magt.
- 24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de offentlige anklagere i Frankrig ved første øjekast kan anses for at opfylde de krav til uafhængighed, der er opstillet i dom af 27. maj 2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), for så vidt som justitsministeriet i henhold til strafferetsplejelovens artikel 30 ikke kan give dem instruktioner i enkeltsager. Den forelæggende ret har dog anført, at strafferetsplejelovens artikel 36 giver statsadvokaten ret til, såfremt denne finder det hensigtsmæssigt, ved skriftlige instruktioner at pålægge de offentlige anklagere at indlede retsforfølgning eller at forelægge den kompetente retsinstans skriftlige begæringer.
- 25 Med henvisning til generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:337) er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt denne hierarkiske opbygning er forenelig med de krav til uafhængighed, der skal være opfyldt for, at en national myndighed kan kvalificeres som en udstedende judiciel myndighed i henhold til artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.
- 26 Den forelæggende ret har ligeledes gjort gældende, at anklagemyndigheden er kendetegnet ved sin udelelighed, idet en anklagers handlinger udføres på vegne af den samlede anklagemyndighed. Anklagemyndigheden, som i en sag formodes at kontrollere, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og at undersøge, hvorvidt udstedelsen heraf er forholdsmæssig, er desuden samtidig den myndighed, som varetager den strafferetlige forfølgning i samme sag, således at dens upartiskhed bør betragtes med forsigtighed.
- 27 På denne baggrund har Cour d'appel (appeldomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan den franske anklagemyndighed ved den forundersøgelsesret eller domstol i Frankrig, som har kompetence i medfør af denne stats lovgivning til at udstede en europæisk arrestordre, anses for den udstedende judicielle myndighed i den selvstændige betydning af dette begreb i artikel 6, stk. 1, i [...] rammeafgørelse 2002/584[...] i en situation, hvor den, samtidig med at den formodes at kontrollere, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og at undersøge, hvorvidt udstedelsen heraf er forholdsmæssig, henset til omstændighederne i straffesagen, er den myndighed, som varetager den strafferetlige forfølgning i samme sag?«

Sag C-626/19 PPU

- 28 Den 27. marts 2019 udstedte den offentlige anklager ved tribunal de grande instance de Tours (retten i første instans i Tours, Frankrig) en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning indledt mod YC, som mistænkes for at have deltaget i et væbnet angreb i Frankrig.
- 29 Denne arrestordre blev udstedt til fuldbyrdelse af en national arrestordre udstedt samme dag af undersøgelsesdommeren ved tribunal de grande instance de Tours (retten i første instans i Tours).
- 30 Den 5. april 2019 blev YC anholdt i Nederlandene på grundlag af den europæiske arrestordre.
- 31 Samme dag indbragte Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene) i medfør af artikel 23 i Overleveringswet (lov om overgivelse) af 29. april 2004 i den udgave, der finder anvendelse på hovedsagen, sagen for rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) med henblik på prøvelse af nævnte europæiske arrestordre.
- 32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at en anklagemyndighed, således som det fremgår af præmis 50, 74 og 75 i dom af 27. maj 2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), kan anses [for] en udstedende judiciel myndighed i henhold til artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, hvis denne deltager i forvaltningen af den udstedende medlemsstats strafferetspleje, hvis den handler uafhængigt, og hvis dens afgørelse om at udstede en sådan europæisk arrestordre kan undergives domstolsprøvelse.
- 33 I den foreliggende sag er de to første krav ifølge den forelæggende ret opfyldt, for så vidt som de offentlige anklagere i Frankrig deltager i forvaltningen af retsplejen og ikke er udsat for en risiko for direkte eller indirekte at modtage individuelle ordrer eller instruktioner fra den udøvende magt.
- 34 Hvad angår derimod det tredje krav har den forelæggende ret anført, at afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre og om spørgsmålet om, hvorvidt denne arrestordre er forholdsmæssig, i henhold til de oplysninger, som den har modtaget fra de franske myndigheder, ikke kan prøves under en særskilt retssag. I praksis undersøger undersøgelsesdommeren dog i forbindelse med udstedelsen af den nationale arrestordre, som den europæiske arrestordre baseres på, ligeledes betingelserne for udstedelse af den europæiske arrestordre og spørgsmålet om, hvorvidt denne arrestordre er forholdsmæssig.
- 35 For det første er den forelæggende ret på baggrund af disse betragtninger i tvivl om, hvorvidt rettens bedømmelse i forbindelse med udstedelsen af den nationale arrestordre, og således inden anklagemyndigheden rent faktisk træffer afgørelse om en eventuel udstedelse af en europæisk arrestordre, af spørgsmålet om, hvorvidt den eventuelle udstedelse af den europæiske arrestordre er forholdsmæssig, i det væsentlige er i overensstemmelse med kravene i præmis 75 i dom af 27. maj 2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), hvorefter anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre skal kunne undergives en domstolsprøvelse, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 36 For det andet er den forelæggende ret, henset til den omstændighed, at den person, der er genstand for den europæiske arrestordre, i henhold til de oplysninger, som de franske myndigheder er fremkommet med, kan anlægge et søgsmål for retten med påstand om den pågældende arrestordres ugyldighed, efter dennes faktiske overgivelse til den udstedende medlemsstat, i tvivl om, hvorvidt denne mulighed opfylder de samme krav.

- 37 På denne baggrund har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan en anklagemyndighed, som deltager i forvaltningen af retsplejen i den udstedende medlemsstat, som handler uafhængigt ved udøvelsen af sine opgaver i direkte forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre, og som har udstedt en europæisk arrestordre, anses for udstedende judiciel myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584[...], når en dommer i den udstedende medlemsstat har prøvet betingelserne for at udstede en europæisk arrestordre og navnlig dennes forholdsmæssighed forud for denne anklagemyndigheds faktiske afgørelse om at udstede den europæiske arrestordre?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Er kravet om, at anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre og navnlig dennes forholdsmæssighed som omhandlet i præmis 75 i Domstolens dom af 27. maj 2019[, OG og PI, C-508/18 og C-82/19 PPU (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau)] (ECLI:EU:C:2019:456), skal kunne gøres til genstand for en retssag, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, opfyldt, når den eftersøgte person efter sin faktiske overgivelse har adgang til en procedure, i hvilken det for en dommer i den udstedende medlemsstat kan gøres gældende, at den europæiske arrestordre er ugyldig, og denne dommer bl.a. prøver, om afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre var forholdsmæssig?«
- 38 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 17. september 2019 er sag C-566/19 PPU og sag C-626/19 PPU blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Hasteproceduren

- 39 Den 17. september 2019 besluttede Domstolen (Første Afdeling) på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten at undergive forelæggelserne i sagerne C-566/19 PPU og C-626/19 PPU den præjudicielle hasteprocedure.
- 40 Efter at have anført, at de to præjudicielle forelæggelser vedrører fortolkningen af rammeafgørelse 2002/584, der henhører under afsnit V i EUF-traktatens tredje del, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og dermed kunne undergives den i artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 107 i Domstolens procesreglement omhandlede præjudicielle hasteprocedure, har Domstolen (Første Afdeling) vedrørende sag C-626/19 PPU, som rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) havde anmodet om blev underlagt denne procedure, bemærket, at YC var frihedsberøvet, og at dennes fortsatte tilbageholdelse afhang af løsningen på tvisten i hovedsagen. Hvad angår sag C-566/19 PPU er Domstolen (Første Afdeling) af den opfattelse, at det spørgsmål, der var blevet rejst i denne retssag, hænger uløseligt sammen med de spørgsmål, der var blevet rejst i sag C-626/19 PPU, selv om JR ikke var frihedsberøvet, således at det af hensyn til en forsvarlig retspleje var hensigtsmæssigt at undergive den pågældende sag den præjudicielle hasteprocedure ex officio.

De præjudicielle spørgsmål

- 41 De forelæggende retter ønsker med deres spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, dels om artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at de offentlige anklagere, der rejser tiltale og er underlagt deres overordnede ledelse og kontrol, er omfattet af begrebet »udstedende judiciel myndighed« i denne bestemmelse, dels om kravet om kontrol med, at betingelserne for udstedelse af den europæiske arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning og navnlig med denne afgørelses forholdsmæssighed, hvilket der henvises til i præmis 75 i dom af

27. maj 2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), er opfyldt, når en ret i den udstedende medlemsstat udøver denne kontrol og undersøger om afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre er forholdsmæssig, inden den vedtages, og om det, hvis dette ikke er tilfældet, er tilfældet, når denne afgørelse ligeledes kan prøves under en retssag, efter at den eftersøgte person rent faktisk er blevet overgivet.

Indledende bemærkninger

- 42 Både princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne og princippet om gensidig anerkendelse, der selv hviler på princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, er af grundlæggende betydning i EU-retten, idet de muliggør oprettelsen og bevarelsen af et område uden indre grænser. Mere specifikt pålægger princippet om gensidig tillid, bl.a. for så vidt angår et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i EU-retten anerkendte grundlæggende rettigheder (dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det skal ligeledes bemærkes, at rammeafgørelse 2002/584, som det fremgår af sjette betragtning hertil, udgør den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser, der er sikret ved artikel 82, stk. 1, TEUF, der har erstattet artikel 31 EU, som rammeafgørelsen er baseret på. Siden har det retlige samarbejde i straffesager gradvist fået retlige instrumenter, hvis koordinerede anvendelse skal styrke medlemsstaternes tillid til hinandens respektive nationale retsordener med henblik på at sikre anerkendelse og fuldbyrdelse i Unionen af domme på det strafferetlige område og dermed undgå enhver straffrihed for lovovertrædere.
- 44 Princippet om gensidig anerkendelse, der ligger til grund for opbygningen af rammeafgørelse 2002/584, indebærer i medfør af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne i princippet har pligt til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre (dom af 16.11.2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 I henhold til bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584 kan medlemsstaterne kun nægte at fuldbyrde en sådan arrestordre, såfremt der foreligger en af de i rammeafgørelsens artikel 3 omhandlede obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse, og såfremt der foreligger en af de i rammeafgørelsens artikel 4 og 4a omhandlede fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse. Den fuldbyrdende judicielle myndighed kan desuden kun underkaste fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre de betingelser, der er fastsat i nævnte rammeafgørelsens artikel 5 (dom af 29.1.2013, Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det skal ligeledes bemærkes, at effektiviteten og den korrekte funktion af den forenklede ordning for overgivelse af personer, der er dømt eller mistænkt for at have begået en straffelovsovertrædelse, der blev indført ved rammeafgørelse 2002/584, afhænger af overholdelsen af visse krav, der er opstillet i denne rammeafgørelse, og hvis rækkevidde er præciseret i Domstolens praksis.
- 47 I den foreliggende sag vedrører de krav, som de forelæggende retter ønsker tydeliggjort, dels begrebet »udstedende judiciel myndighed« i artikel 6, stk. 1, rammeafgørelse 2002/584, dels rækkevidden af den effektive domstolsbeskyttelse, der skal sikres personer, der er genstand for en europæisk arrestordre.
- 48 I denne henseende, og som generaladvokaten ligeledes har bemærket i punkt 70 i sit forslag til afgørelse, er kravet om, at der skal findes et effektivt retsmiddel mod afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre, som er truffet af en anden myndighed end en ret, ikke en betingelse for, at denne myndighed kan betegnes som en udstedende judiciel myndighed i henhold til artikel 6, stk. 1, i

rammeafgørelse 2002/584. Et sådant krav er ikke omfattet af den pågældende myndigheds vedtægtsmæssige og organisatoriske regler, men vedrører proceduren for udstedelse af et sådant mandat.

- 49 Denne fortolkning understøttes af dom af 27. maj 2019, PF (Litauens øverste anklager) (C-509/18, EU:C:2019:457), i hvilken Domstolen fastslog, at en medlemsstats øverste anklager, der samtidig med at være strukturelt uafhængig af den dømmende magt har kompetence til at retsforfølge strafferetlige overtrædelser, og hvis retlige stilling i denne medlemsstat giver ham en garanti for uafhængighed i forhold til den udøvende magt i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre, skal betegnes som en udstedende judiciel myndighed i henhold til rammeafgørelse 2002/584, og overlod det til den forelæggende ret at efterprøve, om denne anklagers afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre kan undergives en domstolsprøvelse, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse.

Begrebet »udstedende judiciel myndighed«

- 50 Ifølge artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 er den udstedende judicielle myndighed den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.
- 51 Det fremgår af Domstolens praksis, at selv om medlemsstaterne, i overensstemmelse med princippet om procesautonomi, i deres nationale ret kan udpege den »judicielle myndighed«, der har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, kan betydningen og rækkevidden af dette begreb ikke overlades til hver medlemsstats skøn, idet dette begreb kræver en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, der skal anlægges under hensyntagen til ordlyden af artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til det med rammeafgørelsen forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Domstolen har således fastslået, at begrebet »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 kan omfatte myndigheder i en medlemsstat, der uden nødvendigvis at være dommere eller domstole deltager i forvaltningen af denne medlemsstats strafferetspleje, og som handler uafhængigt ved varetagelsen af de funktioner, der er forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre, idet denne uafhængighed kræver, at der findes vedtægtsmæssige og organisatoriske regler, der kan sikre, at den udstedende judicielle myndighed i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre ikke udsættes for nogen form for risiko for at blive underlagt navnlig en individuel instruktion fra den udøvende magt (jf. i denne retning dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 51 og 74).
- 53 I den foreliggende sag er deltagelsen af de offentlige anklagere, der i Frankrig er dommere og anklagere, i forvaltningen af strafferetsplejen ikke bestridt.
- 54 Med hensyn til spørgsmålet, om disse embedsmænd handler uafhængigt ved varetagelsen af de funktioner, der er forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre, fremgår det af den franske regerings skriftlige og mundtlige indlæg i retsmødet for Domstolen, at forfatningens artikel 64 sikrer uafhængigheden af de strafferetlige myndigheder, der består af dommerne og de offentlige anklagere, og at de offentlige anklagere i henhold til strafferetsplejelovens artikel 30 udøver deres funktioner på en objektiv måde uden nogen form for individuel instruktion fra den udøvende magt, idet justitsministeren kun kan udstede generelle strafferetspolitiske instruktioner til de offentlige anklagere med henblik på at sikre en sammenhængende strafferetspolitik på hele landets område. Ifølge den franske regering kan de generelle instruktioner ikke bevirke, at en offentlig anklager forhindres i at

udøve sine skønsbeføjelser i spørgsmålet om, hvorvidt udstedelsen af en europæisk arrestordre er forholdsmæssig. I henhold til strafferetsplejelovens artikel 31 foretager anklagemyndigheden desuden strafferetlig forfølgning og kræver anvendelse af loven under overholdelse af princippet om upartiskhed.

- 55 Dette er tilstrækkeligt til at godtgøre, at de offentlige anklagere i Frankrig har beføjelse til uafhængigt af navnlig den udøvende myndighed at vurdere behovet for en europæisk arrestordre og spørgsmålet om, hvorvidt denne er forholdsmæssig, og at de varetager denne funktion på objektiv vis, idet de tager hensyn til al dokumentation, såvel inkriminerende som diskulperende.
- 56 Selv om de offentlige anklagere skal rette sig efter instruktioner fra deres overordnede, fremgår det af Domstolens praksis, navnlig dom af 27. maj 2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), og af 27. maj 2019, PF (Litauens øverste anklager) (C-509/18, EU:C:2019:457), at kravet om uafhængighed, der udelukker, at anklagemyndighedens embedsmænds beslutningsbeføjelse gøres til genstand for en ekstern instruktion i forhold til den dømmende magt, bl.a. fra den udøvende magt, ikke er til hinder for, at der kan udstedes interne instruktioner, som de offentlige anklagere kan modtage fra deres overordnede, der selv er offentlige anklagere, på grundlag af det underordningsforhold, der ligger til grund for anklagemyndighedens funktion.
- 57 Den omstændighed, at anklagemyndigheden varetager strafferetlig forfølgning, sår heller ikke tvivl om dens uafhængighed. Som Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg har anført i retsmødet for Domstolen, omfatter begrebet »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 ikke blot en medlemsstats dommere eller domstole. Domstolen har i denne henseende fastslået, at dette begreb ligeledes omfatter en medlemsstats øverste anklager, der har kompetence til at foretage strafferetlig forfølgning, forudsat at dennes retlige stilling giver ham en garanti for uafhængighed i forhold til den udøvende magt i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre (jf. i denne henseende dom af 27.5.2019, PF (Litauens øverste anklager), C-509/18, EU:C:2019:457, præmis 57).
- 58 Henset til alle ovenstående betragtninger skal artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 fortolkes således, at begrebet »udstedende judiciel myndighed« i denne bestemmelses forstand omfatter de offentlige anklagere i en medlemsstat, som varetager strafferetlig forfølgning, og som er underlagt deres overordnede ledelse og kontrol, når deres stilling giver dem garanti for uafhængighed, bl.a. i forhold til den udøvende magt, i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre.

Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

- 59 Ordningen med den europæiske arrestordre indeholder en beskyttelse på to niveauer af de processuelle rettigheder og de grundlæggende rettigheder, som den eftersøgte person har krav på, da den retslige beskyttelse, der er fastlagt på det første niveau med vedtagelsen af en national afgørelse, såsom den nationale arrestordre, suppleres af beskyttelsen, der skal sikres på det andet niveau med udstedelsen af den europæiske arrestordre, der i givet fald kan ske kort tid efter vedtagelsen af den nævnte nationale retsafgørelse (dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Når der således er tale om en foranstaltning, der ligesom udstedelsen af en europæisk arrestordre kan gøre indgreb i den berørte persons frihedsret, forudsætter denne beskyttelse, at en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, skal træffes i hvert fald på et af de to beskyttelsesniveauer (dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 68).

- 61 Beskyttelse på andet niveau af den berørte persons rettigheder indebærer, at den udstedende judicielle myndighed navnlig kontrollerer, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og idet den tager hensyn til al dokumentation, såvel inkriminerende som diskulperende, og uden at denne risikerer, at dens beslutningsbeføjelse rammes af ekstern instruktion, bl.a. fra den udøvende magt, på objektiv vis undersøger, om udstedelsen heraf er forholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 71 og 73).
- 62 Når den udstedende medlemsstats ret endvidere tillægger en myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke selv er en domstol, kompetencen til at udstede en europæisk arrestordre, skal afgørelsen om at udstede en sådan arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, desuden kunne prøves under en retssag i den pågældende medlemsstat, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse (dom af 27.5.2019, OG og PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, præmis 75).
- 63 En sådan prøvelse af en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, der er truffet af en myndighed, som deltager i forvaltningen af en medlemsstats strafferetspleje og har den fornødne uafhængighed i forhold til den udøvende magt, men ikke selv er en domstol, skal sikre, at kontrollen med, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og hvorvidt udstedelsen heraf er forholdsmæssig, foretages inden for rammerne af en procedure, der overholder de krav, der følger af en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 64 Det påhviler derfor medlemsstaterne at sørge for, at deres retsordener på effektiv vis sikrer det domstolsbeskyttelsesniveau, der kræves ved rammeafgørelse 2002/584, således som fortolket i Domstolens praksis, ved hjælp af de procesregler, som de gennemfører, og som kan være forskellige fra den ene ordning til den anden.
- 65 Navnlig er indførelsen af en ret til at få prøvet afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre, der er truffet af en anden judicial myndighed end en domstol, blot en mulighed i denne henseende.
- 66 Rammeafgørelse 2002/584 er således ikke til hinder for, at en medlemsstat anvender sine procedureregler i tilknytning til udstedelse af en europæisk arrestordre, for så vidt som anvendelsen af rammeafgørelsen og de krav, der følger af denne, ikke hindres (jf. i denne retning dom af 30.5.2013, F, C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, præmis 53).
- 67 I den foreliggende sag er udstedelsen af en europæisk arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning, som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, i den franske retsorden nødvendigvis baseret på en national arrestordre, der udstedes af en domsmyndighed, normalt undersøgelsesdommeren. Det fremgår af strafferetsplejelovens artikel 131, at hvis den pågældende er på flugt eller er bosiddende uden for det franske område, kan undersøgelsesdommeren efter at have hørt statsadvokaten udstede en arrestordre, såfremt den strafbare handling kan straffes med fængsel eller en strengere straf.
- 68 Det fremgår af den præjudicielle forelæggelse i sag C-626/19 PPU, at når en europæisk arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning udstedes af anklagemyndigheden, anmoder den domsmyndighed, der har udstedt den nationale arrestordre, som har ligget til grund for udstedelsen af den europæiske arrestordre, samtidig anklagemyndigheden om at udstede en europæisk arrestordre, og den foretager en vurdering af, om betingelserne for udstedelse af en sådan europæisk arrestordre er opfyldt, og navnlig af, om denne er forholdsmæssig.
- 69 Endvidere kan afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre i henhold til den franske regering i fransk ret gøres til genstand for en sag om prøvelse af gyldigheden i henhold til strafferetsplejelovens artikel 170, eftersom der er tale om et processkrift. En sådan sag, der er åben, lige så længe som den

strafferetlige forundersøgelse pågår, gør det muligt for procesdeltagerne at sikre, at deres rettigheder overholdes. Hvis den europæiske arrestordre er udstedt mod en person, som endnu ikke er part i sagen, kan denne anlægge sagen til prøvelse af gyldigheden, efter at denne rent faktisk er blevet overgivet og har givet møde for undersøgelsesdommeren.

- 70 Den omstændighed, at der i fransk ret findes sådanne procedureregler, understreger således, at spørgsmålet, om anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre er forholdsmæssig, kan undergives en forudgående domstolsprøvelse, endog næsten samtidigt med udstedelsen og under alle omstændigheder efter udstedelsen af den europæiske arrestordre, idet denne prøvelse, afhængigt af omstændighederne, kan foretages før eller efter den faktiske overgivelse af den eftersøgte person.
- 71 En sådan ordning opfylder således kravet om en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 72 Som nævnt i nærværende doms præmis 43 indgår rammeafgørelse 2002/584 desuden i en generel ordning for garantier for en effektiv domstolsbeskyttelse, der findes i andre EU-retlige forskrifter, der er vedtaget på området for retligt samarbejde i straffesager, og som bidrager til at gøre det lettere for en person, der er eftersøgt på grundlag af en europæisk arrestordre, at udøve sine rettigheder, endog før denne overgives til den udstedende medlemsstat.
- 73 Ifølge artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT 2013, L 294, s. 1) underretter den kompetente myndighed i den fuldbyrkende medlemsstat navnlig uden unødigt forsinkelse efter frihedsberøvelsen eftersøgte personer om, at de har ret til at udpege en advokat i den udstedende medlemsstat.
- 74 Henset til disse betragtninger bør de forelagte spørgsmål besvares således, at artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at begrebet »udstedende judiciel myndighed« i denne bestemmelses forstand finder anvendelse på de offentlige anklagere i en medlemsstat, som varetager strafferetlig forfølgning, og som er underlagt deres overordnede ledelse og kontrol, når deres stilling giver dem en garanti for uafhængighed, bl.a. i forhold til den udøvende magt, i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre. Rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse af en person, mod hvem der er udstedt en europæisk arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning, er opfyldt, når betingelserne for udstedelse af denne arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, i henhold til den udstedende medlemsstats lovgivning er underlagt domstolsprøvelse i denne medlemsstat.

Sagsomkostninger

- 75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 6, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 skal fortolkes således, at begrebet »udstedende judiciel myndighed« i denne bestemmelses forstand finder anvendelse på de offentlige anklagere i en medlemsstat, som varetager strafferetlig forfølgning, og som er

underlagt deres overordnedes ledelse og kontrol, når deres stilling giver dem en garanti for uafhængighed, bl.a. i forhold til den udøvende magt, i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre.

Rammeafgørelse 2002/584, som ændret ved rammeafgørelse 2009/299, skal fortolkes således, at de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse af en person, mod hvem der er udstedt en europæisk arrestordre med henblik på strafferetlig forfølgning, er opfyldt, når betingelserne for udstedelse af denne arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, i henhold til den udstedende medlemsstats lovgivning er underlagt domstolsprøvelse i denne medlemsstat.

Underskrifter