

Sag C-627/19 PPU**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

22. august 2019

Forelæggende ret:

Rechtbank Amsterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

22. august 2019

Sagsøger:

Openbaar Ministerie

Sagsøgt:

ZB

Hovedsagens genstand

Anmodning fra anklagemyndigheden om prøvelse af en europæisk arrestordre

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Den foreliggende anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrører spørgsmålet om, hvorvidt kravet om, at en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre skal kunne prøves for en dommer eller en domstol, finder anvendelse, når den europæiske arrestordre sigter mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som allerede er idømt ved en judiciel afgørelse.

Præjudicielt spørgsmål

Gælder betingelsen om, at afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre – navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den er forholdsmæssig – skal kunne gøres til genstand for en retssag, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, også, når en europæisk arrestordre sigter mod

fuldbyrdelse af en frihedsstraf, der er idømt ved en eksigibel afgørelse truffet af en dommer eller domstol, mens den europæiske arrestordre er udstedt af en anklagemyndighed, som deltager i forvaltningen af retsplejen i den udstedende medlemsstat, og det er sikret, at den handler uafhængigt ved udøvelsen af sine opgaver i direkte forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 1 og 6 i Rådets rammeafgørelse 2002/584/EØF af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1)

Anførte nationale bestemmelser

Artikel 1 i Overleveringswet (overgivelseslov) (Stb. 2004, 195)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 ZB blev anholdt i Nederlandene den 3. maj 2019 på grundlag af en europæisk arrestordre, som var udstedt af anklagemyndigheden i Bruxelles (Belgien) den 24. april 2019. Den europæiske arrestordre sigter mod overgivelse af den eftersøgte person med henblik på fuldbyrdelse af en dom afsagt af Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles) af 7. februar 2019, hvorved den eftersøgte person blev idømt frihedsstraffe på henholdsvis 30 måneder og et år.
- 2 Anklagemyndigheden indgav den 3. maj 2019 en anmodning om prøvelse af den europæiske arrestordre. Under sagen er der blevet stillet yderligere spørgsmål til den belgiske udstedende myndighed.
- 3 Spørgsmålene blev stillet for at undersøge, om denne myndigheds udstedelse af en europæisk arrestordre opfylder de krav, som Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) har fastlagt 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).
- 4 Efter den forelæggende rets opfattelse fremgår det af den pågældende dom, at en anklagemyndighed skal anses for udstedende judicial myndighed, hvis den deltager i forvaltningen af retsplejen i den udstedende medlemsstat og handler uafhængigt, og anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre kan prøves for en dommer eller domstol.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Anklagemyndigheden er som sagsøger i sagen, ligesom den belgiske anklagemyndighed, af den opfattelse, at kravet om, at afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre skal kunne prøves for en dommer eller en domstol, ikke finder anvendelse i tilfælde af en europæisk arrestordre, der sigter mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 6 På grundlag af de oplysninger, der er fremsendt af de belgiske myndigheder, konstaterer den forelæggende ret med hensyn til anklagemyndighedens standpunkt, at en belgisk anklagemyndighed deltager i forvaltningen af retsplejen i Belgien og handler uafhængigt; den er ikke i risiko for, at dens afgørelser direkte eller indirekte undergives en individuel instruks fra den udøvende magt, f.eks. en justitsminister, i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre.
- 7 Den belgiske anklagemyndighed opfylder således mindst de to første af de ovenfor i punkt 4 nævnte betingelser for at kunne anses for »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584. Disse betingelser fastlagde Domstolen i præmis 73 og 74 i OG og PI-dommen.
- 8 På grund af de belgiske myndigheders oplysninger opstår imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt den betingelse, der er fastlagt i OG og PI-dommens præmis 75, nemlig at anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, skal kunne prøves under en retssag i den pågældende medlemsstat, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, også finder anvendelse, når den europæiske arrestordre sigter mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf.
- 9 Kravet om, at det skal være muligt at få prøvet afgørelsen, fremgår af præmis 75 i OG og PI-dommen. Heri foreskriver Domstolen følgende: »Når den udstedende medlemsstats ret tillægger en myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke selv er en [dommer eller] 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.«
- 10 Begrebet »en sådan arrestordre« kan kun henvise til den »europæiske arrestordre« og giver ikke mulighed for en reference til en anden arrestordre end en europæisk arrestordre, navnlig ikke til den nationale arrestordre, der ligger til grund for den europæiske arrestordre.

- 11 I præmis 67 i OG og PI-dommen sonderer Domstolen mellem to niveauer for beskyttelsen af de processuelle rettigheder og de grundlæggende rettigheder. Det første niveau vedrører beskyttelsen ved udstedelsen af den nationale arrestordre, mens det andet niveau kommer til udtryk i beskyttelsen ved udstedelsen af den europæiske arrestordre.
- 12 Anklagemyndigheden har i tidligere overgivelsessager gjort gældende, at kriteriet i præmis 75 i OG og PI-dommen i betragtning af dommens præmis 68 ikke gælder. Ifølge denne bør det nemlig være tilstrækkeligt, at der blot på et af de to niveauer for beskyttelse, som er nævnt i præmis 68, vedtages en afgørelse, som opfylder kravene til effektiv domstolsbeskyttelse.
- 13 Som det fremgår af præmis 68, implicerer de to niveauer for beskyttelse bl.a., at en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, skal træffes »i hvert fald« på et af de to beskyttelsesniveauer. Dette betyder, at når den europæiske arrestordre er udstedt af en myndighed, som deltager i forvaltningen af retsplejen, men ikke er en dommer eller en domstol, skal den nationale arrestordre være udstedt af en dommer eller en domstol.
- 14 I præmis 69 i OG og PI-dommen fastslog Domstolen herom: »Heraf følger, at når den udstedende medlemsstats ret tillægger en myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke er en domstol, kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, skal den nationale retsafgørelse, såsom en national arrestordre, hvorpå den europæiske arrestordre er støttet, selv opfylde disse krav.«
- 15 Det kan derfor udledes af den førnævnte præmis 68, at der på mindst et af de to niveauer kræves en afgørelse fra en dommer eller en domstol. I et tilfælde som det, der er beskrevet i præmis 69, er beskyttelsen på nationalt niveau, nemlig den nationale arrestordre, som afgørelsen om udstedelsen af den europæiske arrestordre er støttet på, garanteret i henhold til præmis 70.
- 16 Det fremgår af den nævnte doms præmis 71 og 72, at det påhviler den myndighed, som træffer afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre, at sikre beskyttelsen på andet niveau, »og dette gælder, selv om den europæiske arrestordre er baseret på en national afgørelse truffet af en dommer eller en domstol«.
- 17 I forbindelse med dette andet beskyttelsesniveau kræves det for det første, 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« (præmis 73 og 74). Når en (helt uafhængig) myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke selv er en domstol, har kompetencen til at udstede en europæisk arrestordre, skal afgørelsen om at udstede en sådan arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, derudover (»desuden«, som det udtrykkes i præmis 75) kunne

prøves under en retssag i den pågældende medlemsstat, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, den skal med andre ord kunne være genstand for en sag for en dommer eller en domstol.

- 18 Der er intet i ordlyden i den førnævnte præmis 68 – navnlig ikke udtrykket »i hvert fald« – som udelukker gyldigheden af det krav, der er nævnt i præmis 75, når afgørelsen på nationalt niveau er udstedt af en dommer eller en domstol. Præmis 68 kræver alene, at en dommer eller en domstol enten skal vedtage den nationale afgørelse eller udstede den europæiske arrestordre. I førstnævnte tilfælde føjer præmis 75 til dette, at det skal være muligt at få prøvet en afgørelse om udstedelse af en europæisk arrestordre, som er vedtaget af en anden myndighed end en dommer eller en domstol, for en dommer eller en domstol.
- 19 Kravene i præmis 75 og 68 i OG og PI-dommen består således ved siden af hinanden.
- 20 Dette fremgår også af dom af 27. maj 2019, PF (anklagemyndigheden i Litauen, C-509/18, EU:C:2019:457), som blev afsagt samme dag som OG og PI-dommen. I den pågældende sag var den nationale arrestordre udstedt af en domstol (dommens præmis 22 og 54), den øverste anklager i Litauen deltog i forvaltningen af strafferetsplejen i Litauen (præmis 42), og det var sikret, at den øverste anklager var uafhængig i forhold til den udøvende magt, men ikke desto mindre skulle den forelæggende ret prøve, »om denne anklagers afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre kan gøres til genstand for en retssag, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse« (præmis 56).
- 21 Selv om den nationale arrestordre er udstedt af en dommer eller en domstol, skal det være muligt at få prøvet afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre for en dommer eller domstol, hvis denne afgørelse er vedtaget af en anden myndighed end en dommer eller en domstol. Dette spørgsmål anså den forelæggende ret i en tidligere dom af 5. juli 2019 allerede for »éclairé«. Da det i den foreliggende sag drejer sig om en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, som er vedtaget af den belgiske anklagemyndighed og dermed ikke af en dommer eller domstol, skal, ifølge ordlyden i de to domme af 27. maj 2019, begge de nævnte kriterier i præmis 68 og 75 i OG og PI-dommen være opfyldt.
- 22 Den forelæggende ret har i en anden sag – i en foreløbig dom af 4. juni 2019 (NL:BRAMS:2019:4010) – afgjort, at selv om OG og PI-dommen drejer sig om europæiske arrestordrer, der er udstedt med henblik på strafforfølgning, er overvejelserne vedrørende den beskyttelse, som den udstedende judicielle myndighed skal tilbyde ved vedtagelsen af sin afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, formuleret således, at der ikke heraf kan udledes nogen sondring mellem europæiske arrestordrer med henblik på strafforfølgning og europæiske arrestordrer med henblik på fuldbyrdelse. Den forelæggende ret fastholder denne opfattelse.

- 23 Siden de to domme af 27. maj 2019 har den forelæggende ret med hensyn til to medlemsstater på grundlag af de fremsendte oplysninger fra disse medlemsstaters myndigheder konstateret, at de pågældende medlemsstaters retsordener ikke indeholder en mulighed for at prøve afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne er forholdsmæssig, under en retssag, der som omhandlet i præmis 75 i OG og PI-dommen fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 24 I begge tilfælde drejede det sig om europæiske arrestordrer med henblik på strafforfølgning, og i begge tilfælde var såvel den udstedende myndighed som den nederlandske anklagemyndighed af den opfattelse, at den pågældende doms præmis 75 ikke vedrører tilfælde, hvor den europæiske arrestordre er baseret på en afgørelse fra en dommer eller en domstol. Som beskrevet nærmere ovenfor i punkt 22 deler den forelæggende ret af de dér nævnte grunde ikke denne opfattelse.
- 25 I den foreliggende sag sigter den europæiske arrestordre mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf. I et sådant tilfælde er den europæiske arrestordre nødvendigvis baseret på en afgørelse fra en dommer eller en domstol. Såvel den udstedende myndighed som den nederlandske anklagemyndighed var af den opfattelse, at præmis 75 ikke finder anvendelse i tilfælde af en europæisk arrestordre, som sigter mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Da der på flere punkter var forskellige opfattelser af fortolkningen af dommene af 27. maj 2019 hos den forelæggende ret og de udstedende myndigheder i andre medlemsstater – hvilket også fremgår af den forelæggende rets forelæggelsesafgørelser i to andre retssager, som er afsagt samtidig med denne forelæggelsesafgørelse – og da sådanne forskellige opfattelser ikke er hensigtsmæssige, forekommer det nødvendigt at forelægge også dette omtvistede spørgsmål for Domstolen.
- 26 Den forelæggende ret vil derfor sammenfattet spørge Domstolen, om det også skal være muligt at prøve en anklagemyndigheds afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre og navnlig dennes forholdsmæssighed i en retssag, når den europæiske arrestordre sigter mod fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.
- 27 Følgende forhold er relevante for besvarelsen af dette spørgsmål. Selv om den europæiske arrestordre sigter mod fuldbyrdelsen af en frihedsstraf, og den europæiske arrestordre således er baseret på en eksigibel domstolsafgørelse, skal det være sikret, at anklagemyndigheden, som har udstedt den europæiske arrestordre, er uafhængig. På stadiet for straffens fuldbyrdelse skal der nemlig fortsat kunne foretages en uafhængig kontrol af, om betingelserne for at udstede en europæisk arrestordre er opfyldt, navnlig, om det er forholdsmæssigt at udstede en sådan. Den omstændighed, at der er afsagt en eksigibel dom over den eftersøgte person, fører ikke i sig selv til, at det uden videre er forholdsmæssigt at udstede en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelsen af den frihedsstraf, der er idømt ved den pågældende dom. I den eksigible dom, som dommeren eller domstolen har afsagt, prøves det som regel ikke, om det er forholdsmæssigt at udstede en sådan europæisk arrestordre.

- 28 Hertil kommer, at der muligvis er gået nogen tid mellem eksigibilitetserklæringen for dommen og afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre, hvor der kan være indtrådt nye faktiske omstændigheder, som kan være relevante for, om afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre er forholdsmæssig. Derudover synes der ikke at være gode grunde til at lægge til grund, at det i forbindelse med en europæisk arrestordre, som udstedes af anklagemyndigheden med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, ikke skulle være nødvendigt at sikre muligheden for at få udstedelsen prøvet i en retssag, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 29 Domstolen har endnu ikke behandlet spørgsmålet om, hvorvidt muligheden for at få udstedelsen prøvet som omhandlet i præmis 75 i OG og PI-dommen også skal bestå i forbindelse med en europæisk arrestordre, som sigter mod fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Ovenfor er det beskrevet, hvorfor det er hensigtsmæssigt at forelægge dette spørgsmål for Domstolen. Besvarelsen af spørgsmålet er desuden nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal vedtage, idet en bekræftende besvarelse af det forelagte spørgsmål har til følge, at den forelæggende ret hverken kan foretage en realitetsprøvelse af den europæiske arrestordre eller træffe afgørelse om overgivelsesansøgningen, mens en benægtende besvarelse af spørgsmålet muligvis vil føre til, at overgivelsen tiltrædes.
- 30 Den forelæggende ret anmoder Domstolen om, at denne præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 267, stk. 4, TEUF og artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 31 Den eftersøgte person er fængslet under afventning af afgørelsen af overgivelsesansøgningen. Denne afgørelse kan den forelæggende ret ikke træffe, før Domstolen har besvaret det præjudicielle spørgsmål. Domstolens hurtige besvarelse har således også direkte og afgørende betydning for varigheden af den pågældende persons fængsling.