

Sag C-105/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

22. februar 2021

Forelæggende ret:

Spetsializiran nakazatelen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

22. februar 2021

Straffesag mod:

IR

Hovedsagens genstand

Udstedelse af en europæisk arrestordre mod den tiltalte IR.

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Anmodningen om præjudiciel afgørelse fremsættes på grundlag af artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er chartrets artikel 6 sammenholdt med artikel 5, stk. 4, og stk. 2 sammenholdt med stk. 1, litra c), i [Den Europæiske Menneskerettighedskonvention], med chartrets artikel 47, retten til fri bevægelighed, ligebehandlingsprincippet og princippet om gensidig tillid til hinder for, at den udstedende judicielle myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 ikke udfolder nogen bestræbelser på at informere den eftersøgte person om det faktiske og retlige grundlag for dennes anholdelse og om retten til at anlægge sag til prøvelse af arrestordren, mens denne person befinder sig på den fuldbyrdende medlemsstats område?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, indebærer princippet om EU-rettens forrang i forhold til national ret da, at den udstedende judicielle myndighed skal undlade at give denne information, og indebærer dette princip desuden, at den udstedende judicielle myndighed, såfremt den eftersøgte person har anmodet om ophævelse af den nationale arrestordre på trods af denne manglende information, først skal vurdere denne anmodning materielt, efter at den eftersøgte person er blevet overgivet?
- 3) Hvilke retlige foranstaltninger i EU-retten er egnede med henblik på at give en sådan information?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

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

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2014, L 130, s. 1)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2016, C 202, s. 389)

Domstolens dom af 28. januar 2021, IR, C-649/19, EU:C:2021:75

Anførte nationale retsforskrifter

Nakazatelno protsesualen kodeks (den bulgarske strafferetsplejelov)

Nakazatelen kodeks (den bulgarske straffelov, herefter »straffeloven«)

Zakon za ekstraditsiata i evropeyiskata zapoved za arest (den bulgarske lov om udlevering og den europæiske arrestordre)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Der blev rejst tiltale mod IR for at have deltaget i en kriminel organisation, som angiveligt var etableret med henblik på i berigelsesøjemed i stort omfang at bringe afgiftspligtige ubanderolerede varer (cigaretter) over statsgrænserne, hvilket i henhold til straffelovens artikel 321 straffes med »frihedsstraf« i op til 10 år, og for at have medvirket til opbevaringen af 373 490 ubanderolerede cigaretpakker til

en værdi af 2 801 175 Leva (1 413 218 EUR), hvilket i henhold til straffelovens artikel 234 straffes med »frihedsberøvelse« i op til 8 år.

- 2 Under efterforskningen blev IR informeret om sine generelle rettigheder som sigtet.
- 3 Ved begyndelsen af hovedforhandlingen i sagen den 24. februar 2017 havde IR forladt sin adresse, og retten havde ikke held til at opnå kendskab til hans opholdssted. Begge de advokater, som han havde valgt, erklærede, at de ikke længere repræsenterede ham. Han fik beskikket en ny advokat (i henhold til de nationale retsforordninger er det obligatorisk, at en tiltalt, som ikke er til stede, forsvares af en advokat).
- 4 Ved afgørelse af 10. april 2017, som blev stadfæstet i anden instans den 19. april 2017, vedtog den forelæggende ret foranstaltningen »varetægtsfængsling« over for IR (denne afgørelse udgør den nationale arrestordre). IR deltog ikke personligt i retsforhandlingerne og blev repræsenteret ved sin beskikkede advokat.
- 5 Den 25. maj 2017 blev der udstedt en europæisk arrestordre. Heri blev det anført, at den nationale arrestordre var blevet udstedt, uden at IR var til stede, og at den nationale arrestordre ville blive overbragt IR personligt ved hans overgivelse efter fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, samt at han ville blive informeret om sine rettigheder og have mulighed for at anfægte arrestordren, idet han ville blive informeret om sine muligheder i denne henseende. Det blev desuden oplyst, at han først ville kunne anlægge sag til prøvelse af arrestordren efter sin overgivelse til de bulgarske myndigheder. Den europæiske arrestordre blev udsendt i Schengen-informationssystemet; IR er endnu ikke blevet fundet og anholdt.
- 6 Den 20. august 2019 ophævede den forelæggende ret den europæiske arrestordre og indgav en anmodning om præjudiciel afgørelse i sag C-649/19. Domstolens dom, C-649/19, [IR], EU:C:2021:75, blev afsagt den 28. januar 2021.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål

- 7 Disse spørgsmål vedrører udstedelsen af en europæisk arrestordre mod IR. Afhængigt af besvarelsen af spørgsmålene ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorledes arrestordren skal udfyldes – f.eks. om retten i den europæiske arrestordre skal angive, at den tiltalte skal informeres om de rettigheder, som han har i forbindelse med den nationale arrestordre, eller gennem den europæiske arrestordre anmoder om en meddelelse fra den fuldbyrdende myndighed om det tidspunkt, hvor IR findes og/eller anholdes, og herefter underretter IR herom, samt om den forelæggende ret skal overbringe den eftersøgte person den nationale arrestordre, hvormed en sådan underretning vil ske, når retten får kendskab til, at IR er blevet fundet (uanset om han er blevet anholdt eller ej), f.eks. gennem kommunikation med den fuldbyrdende myndighed som omhandlet i artikel 15,

stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584. For det tredje ønsker den forelæggende ret desuden oplyst, hvorledes den skal tage stilling til en anmodning om ophævelse af arrestordren, som også kan indgives, uden at underretningen er sket.

- 8 De to sidstnævnte hypoteser er realistiske muligheder, der som regel kan indtræffe efter udstedelsen af den europæiske arrestordre og før overgivelsen af personen. Såfremt den forelæggende ret ventede med at indgive anmodningen om præjudiciel afgørelse, indtil disse muligheder faktisk indtraf, altså konkret indtil IR blev fundet, eller han anmodede om ophævelse af arrestordren, ville retten ikke modtage noget relevant svar, eftersom en afgørelse fra Domstolen, selv ved en hasteprocedure, ville kræve mere tid end fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.

Begrundelsen for de præjudicielle spørgsmål

– Generelt

- 9 De præjudicielle spørgsmål opstår i forbindelse med den eftersøgte persons mulige retsmidler til prøvelse af arrestordren (dom af 28.1.2021, IR, C-649/19, EU:C:2021:75, præmis 69), specifikt i perioden efter anholdelsen af den eftersøgte person i den fuldbyrdende medlemsstat og før personens overgivelse til den udstedende medlemsstat.
- 10 Det fremgår af Domstolens dom i sag C-649/19, at bestemmelserne i artikel 4, 6 og 7 i direktiv 2012/13 ikke gælder for informationen af den eftersøgte person før dennes overgivelse. Dermed indebærer dette direktiv ikke en forpligtelse for den udstedende judicielle myndighed til at informere den eftersøgte person før dennes overgivelse. Der er imidlertid tvivl om, hvorvidt de principper, som EU-retten er baseret på, er til hinder for denne konklusion.
- 11 Desuden fremgår det af den anførte doms præmis 79 og 80, at retten til effektiv domstolsbeskyttelse er sikret, hvis den eftersøgte person kan anlægge sag til prøvelse af arrestordren, efter at vedkommende overgives, og dermed kan det ved en modsætningsslutning udledes, at en sådan ret til prøvelse før overgivelsen ikke er nødvendig for, at der foreligger effektiv domstolsbeskyttelse. På denne baggrund opstår det spørgsmål, om anvendelsen af den nationale bestemmelse, der kræver en sådan information og en ret til prøvelse, selv hvis den eftersøgte person befinder sig i udlandet, vil medføre en tilsidesættelse af EU-retten.
- Anvendelsen af artikel 6 TEU sammenholdt med chartrets artikel 6 sammenholdt med EMRK's artikel 5, stk. 4, og stk. 2, sammenholdt med stk. 1, litra c)
- 12 I henhold til artikel 6 TEU anerkender Unionen de rettigheder, der findes i chartret. I chartrets artikel 6 anerkendes retten til frihed og personlig sikkerhed. I henhold til forklaringerne til chartret svarer de rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, til dem, der er sikret ved artikel 5 i [Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herefter »EMRK«]. I henhold til EMRK's artikel

5, stk. 2 og stk. 4, har enhver, der anholdes på grundlag af EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c), ret til at blive underrettet om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og til at anfægte lovligheden af frihedsberøvelsen ved en domstol. Derfor er det nødvendigt at inddrage Menneskerettighedsdomstolens tilgang.

- 13 Der er ikke nogen tvivl om, at en person, som anholdes på grundlag af en europæisk arrestordre, er omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f). Hvis den fuldbyrdende medlemsstat samvittighedsfuldt har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), men grundlaget for denne anholdelse er en fejlbehæftet national arrestordre fra den anmodende medlemsstat, har EMRK entydigt afgjort, at netop den anmodende medlemsstat er ansvarlig for tilsidesættelsen af artikel 5, idet dens ansvar følger af EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c).
- 14 Vedrørende ekstraterritorialiteten har Menneskerettighedsdomstolen afgjort, at enhver stat ganske vist principielt udøver sin jurisdiktion på sit eget område, men at det under visse omstændigheder er muligt for den at udøve sine beføjelser på en anden stats område. I så fald er den fortsat ansvarlig for sine handlinger (Menneskerettighedsdomstolens dom Stephens mod Malta, nr. 11956/07, § 49, Vasiliciuc mod Republikken Moldova, nr. 15944/11, § 25, og Belozorov mod Rusland og Ukraine, nr. 43611/02, §§ 84-87).
- 15 Som Menneskerettighedsdomstolen anfører, kan en stat udøve sine beføjelser, herunder strafferetlige beføjelser, og herunder også beføjelser vedrørende anholdelsen af en tiltalt person, på en anden stats område med denne stats samtykke.
- 16 Menneskerettighedsdomstolen har i nogle sager taget stilling til spørgsmålet om, hvilken stat der er ansvarlig for en anholdelse i forbindelse med en udlevering, når den medlemsstat, hvortil anmodningen er rettet, har handlet samvittighedsfuldt i overensstemmelse med national og international lovgivning, men denne tilbageholdelse er fejlbehæftet, eftersom den nationale arrestordre, som anmodningen om udlevering er baseret på, var fejlbehæftet i den anmodende medlemsstat. I disse sager har Menneskerettighedsdomstolen understreget, at grundlaget for anholdelsen i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), er denne fejlbehæftede nationale afgørelse i den anmodende medlemsstat. Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes understreget, at den anmodende medlemsstat skal sikre gyldigheden af sin nationale arrestordre. På baggrund heraf har Menneskerettighedsdomstolen afgjort, at den anmodende medlemsstat har ansvaret for tilbageholdelsen i den fuldbyrdende medlemsstat, når den nationale arrestordre, som anmodningen om udlevering er baseret på, er fejlbehæftet. Anholdelsen i den medlemsstat, hvortil anmodningen er rettet, udgør en anholdelse som omhandlet i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c).
- 17 Menneskerettighedsdomstolen har afgjort, at en person, som anholdes i forbindelse med en udleveringsprocedure som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra f), har egenskab af »anholdt tiltalt« som omhandlet i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra

c). Den har derimod lagt til grund, at den anholdte person er omfattet af de garantier, der følger af vedkommendes egenskab af »tiltalt« i hovedsagen, navnlig uskyldsformodningen og retten til at anlægge sag til prøvelse af arrestordren. Der henvises udtrykkeligt til, at Menneskerettighedsdomstolen anser disse rettigheder for at være rettigheder i forhold til den udstedende medlemsstat, som gennemfører hovedsagen. Menneskerettighedsdomstolen behandler dem ikke som rettigheder i forhold til den fuldbyrdende medlemsstat, som gennemfører udleveringsproceduren, eftersom denne ikke kan vurdere, om tilbageholdelsen i hovedsagen er berettiget.

- 18 Dermed er anholdelsen af den eftersøgte person underlagt en todelt ordning, eftersom den tiltalte i hovedsagen fortsat er tiltalt, hvis han anholdes i en anden stat. Den udstedende judicielle myndighed skal sikre opfyldelsen af garantierne i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c), (og desuden, såfremt frihedsberøvelsen er længere end en vis varighed, garantierne i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 3 og 4), mens den fuldbyrdende judicielle myndighed skal sikre opfyldelsen af garantierne i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f).
- 19 Det er ikke Menneskerettighedsdomstolens opfattelse, at kravet i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c), ikke gælder for den periode, hvor den nationale arrestordre udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, og først gælder efter overgivelsen af den eftersøgte person. Noget tilsvarende fremgår af Den Europæiske Unions Domstols praksis. Domstolen har aldrig hævdet, at en gyldig europæisk arrestordre kan udstedes på grundlag af en ugyldig national arrestordre. Domstolen har derimod fastslået, at en europæisk arrestordre kun kan udstedes på grundlag af en gyldig national arrestordre (dom i sag C-241/15, Bob-Dogi, EU:C:2016:385, og C-414/20, [MM], EU:C:2021:4).
- 20 Chartrets artikel 6 har samme rækkevidde som EMRK's artikel 5, og det følger dermed af Menneskerettighedsdomstolens konklusioner i de anførte sager, hvis de overføres på EU-rettens niveau, at den nationale arrestordre, som den europæiske arrestordre er baseret på, fuldbyrdes ved anholdelsen af den eftersøgte person på den fuldbyrdende medlemsstats område.
- 21 Specifikt er anholdelsen som følge af sin dobbelte natur i den fuldbyrdende medlemsstat altid omfattet af to retlige kategorier, idet den eftersøgte person er beskyttet på to niveauer. Den første kategori følger af EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f) – og anholdelsen som reguleret ved rammeafgørelse 2002/584 med alle de deri fastsatte garantier. Den anden kategori er anholdelsen i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c) – og anholdelsen i den fuldbyrdende medlemsstat, hvorved den nationale arrestordre fuldbyrdes.
- 22 I dette tilfælde skal den udstedende medlemsstat sikre den eftersøgte persons garantier i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 2 og stk. 4, som følger af dennes egenskab af sigtet. Dette er sikkerheden for, at den nationale arrestordre er lovlig. Denne sikkerhed kan kun garanteres, hvis der gives den nødvendige information

om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte den.

- 23 Domstolen har afgjort, at den person, der er gjort til genstand for den nationale arrestordre, nyder alle de for denne type afgørelser passende garantier, navnlig de garantier, som følger af de grundlæggende rettigheder (dom i sag C-509/18, [PF (Øverste anklager i Litauen)], EU:C:2019:457, præmis 48). Udtrykket »alle de for denne type afgørelser passende garantier« skal formentlig forstås således, at disse garantier finder anvendelse på tidspunktet for anholdelsen som omhandlet i EMRK's artikel 5, stk. 1, litra c), som – i henhold til de ovenfor anførte domme fra Menneskerettighedsdomstolen – sker ved anholdelsen i den fuldbyrdende medlemsstat. Dette udtryk omfatter formentlig også informationen om arrestordren, såfremt den er blevet udstedt, uden at personen var til stede, eftersom der på denne måde informeres om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestordren ved anvendelse af EMRK's artikel 5, stk. 2 og stk. 4.
- 24 Under disse omstændigheder stiller den forelæggende ret det ovenfor anførte spørgsmål, nemlig om chartrets artikel 6 – såfremt den forelæggende ret ved udstedelsen af den europæiske arrestordre ikke udfolder nogen bestræbelser på at informere den eftersøgte person om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestordren, mens denne person befinder sig på den fuldbyrdende medlemsstats område – vil være til hinder for denne undladelse, hvis denne bestemmelse skal fortolkes således, som Menneskerettighedsdomstolen fortolker artikel 5, stk. 1, litra c), i EMRK?
- Anvendelsen af chartrets artikel 47, stk. 1
- 25 Der opstår det spørgsmål, om kravet om »effektive retsmidler« som omhandlet i chartrets artikel 47 er opfyldt, såfremt den udstedende judicielle myndighed ikke udfolder nogen bestræbelser på at informere den eftersøgte person om vedkommendes rettigheder som den person, der er gjort til genstand for arrestordren (dvs. informere vedkommende om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om eventuelle muligheder for prøvelse), mens denne person befinder sig på en anden stats område og er genstand for en europæisk arrestordre og eventuelt anholdes der.
- 26 Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger uden tvivl af, om den tiltalte i henhold til chartrets artikel 47, stk. 1, har en retlig interesse i at blive informeret og i at kunne anfægte den nationale arrestordre, mens han befinder sig på en anden stats område, navnlig hvis han eventuelt anholdes der, og specifikt om denne anfægtelse kan være til fordel for ham, først og fremmest i forbindelse med den igangværende procedure vedrørende fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.
- 27 Det kan udledes af de anførte domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen, at den eftersøgte person skal være omfattet af alle de rettigheder, som vedkommende ville have, hvis vedkommende var blevet anholdt på det nationale område.

Navnlig skal vedkommende være omfattet af retten i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 2, til at blive underrettet om de faktiske og retlige omstændigheder ved anholdelsen og retten i henhold til artikel 5, stk. 4 til at anfægte lovligheden af anholdelsen. Den eftersøgte person vil i så fald være i stand til at anfægte anholdelsen ved den udstedende myndighed og dermed varetage sine interesser over for den fuldbyrdende myndighed, som faktisk har anholdt vedkommende.

- 28 Der opstår et spørgsmål vedrørende effektive retsmidler i EU-rettens anvendelsesområde, nemlig retsmidler til prøvelse af fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre i den fuldbyrdende medlemsstat, herunder også af anholdelsen i den fuldbyrdende medlemsstat. Ud fra en nøjere betragtning udgør disse retsmidler muligheden for prøvelse af den nationale arrestordre, som danner grundlag for den europæiske arrestordre, som igen udgør grundlaget for en mulig anholdelse i den fuldbyrdende medlemsstat. Det skal understreges, at netop denne nationale arrestordre udgør grundlaget for begge de efterfølgende skridt.
- 29 Spørgsmålet om effektive retsmidler som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 1, opstår navnlig i forbindelse med en igangværende procedure vedrørende fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre. I et sådant tilfælde udgør anfægtelsen af den nationale arrestordres lovlighed, såfremt den eftersøgte person fortsat befinder sig på den fuldbyrdende medlemsstats område, en form for beskyttelse mod den europæiske arrestordre, som blev udstedt på grundlag af den nationale afgørelse. Denne anfægtelse udgør også en form for beskyttelse mod anholdelsen af den eftersøgte person i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre i den fuldbyrdende medlemsstat. Specifikt kan den eftersøgte person ikke kun søge beskyttelse ved at anfægte anholdelsen som omhandlet i artikel 12 i rammeafgørelse 2002/584, men også ved at anfægte den nationale arrestordre, som udgør grundlaget for den samlede procedure vedrørende fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.
- 30 I dom i sag C-649/19 fastslår Domstolen, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som omhandlet i chartrets artikel 47 ikke kræver, at den eftersøgte person kan anlægge sag til prøvelse af sin varetægtsfængsling ved den udstedende myndighed, inden den pågældende person overgives (præmis 79); derfor er det ikke nødvendigt, at vedkommende informeres om muligheden for en sådan prøvelse inden sin overgivelse (præmis 80). Dermed er kun den domstolsbeskyttelse, der finder sted efter overgivelsen af personen, effektiv.
- 31 Der opstår et spørgsmål om effektive retsmidler, når der foreligger et internationalt element, nemlig når en judiciel myndighed udsteder en national arrestordre og efterfølgende på grundlag heraf en europæisk arrestordre, og en anden national judiciel myndighed herefter anholder den eftersøgte person med henblik på fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre. I dette tilfælde udgør anfægtelsen af den nationale arrestordre (som udgør grundlaget for den samlede procedure) et retsmiddel til beskyttelse mod fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.

- 32 Såfremt den eftersøgte person først har adgang til et sådant retsmiddel med henblik på anfægtelse af arrestordren efter at være blevet overgivet, altså efter afslutningen af proceduren vedrørende fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, kan dette retsmiddel kun medføre, at det konstateres, at den nationale arrestordre og dermed også den europæiske arrestordre og dermed også anholdelsen i den fuldbyrdende medlemsstat er ulovlige, men ikke medføre, at disse ophæves. Der vil være tale om en efterfølgende konstatering, da de skadelige følger allerede er indtrådt. Dette retsmiddel kan ikke medføre, at de konstateres i tide, således at de begrænses til et mindstemål. Et sådant retsmiddel er faktisk ikke effektivt.
- 33 Et effektivt retsmiddel er et retsmiddel, der indtræder rettidigt: på det tidspunkt, hvor den berørte person har behov for det. Den eftersøgte person har allerede behov for retsmidler, når der udstedes en national arrestordre mod vedkommende i hovedsagen, og navnlig når denne fuldbyrdes ved en anholdelse i den fuldbyrdende medlemsstat.
- 34 Det kan ikke lægges til grund, at rammeafgørelse 2002/584 udelukker muligheden for at informere den eftersøgte person om den nationale arrestordre. Ved ændringen af denne rammeafgørelse ved rammeafgørelse 2009/299 sikres denne retsbeskyttelse vedrørende underretningen, som også finder anvendelse, hvis den eftersøgte person ikke er blevet anholdt. Denne retsbeskyttelse gælder dog kun for underretningen om den materielle afgørelse ved udstedelsen af en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straf efter en domfældelse, som er afsagt, uden at den pågældende person var til stede – artikel 4a, stk. 2, i rammeafgørelse 2009/299; i dette tilfælde skal den eftersøgte person informeres om sin domfældelse. De to mulige anledninger til at udstede en europæisk arrestordre – med henblik på strafforfølgning og med henblik på straffuldbyrdelse – har det fællestræk, at den eftersøgte person anholdes med henblik på fuldbyrdelse af den nationale arrestordre, som sker, straks efter at personen overgives. Derfor skal garantiene have lighed med effektive retsmidler, som er til rådighed før denne overgivelse. Desuden er det netop i forbindelse med en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning i endnu højere grad nødvendigt at informere personen, før denne overgives.
- 35 46. betragtning, artikel 10, stk. 4-6, i direktiv 2013/48 og 21. betragtning og artikel 5, stk. 2, i direktiv 2016/1919 peger i en tilsvarende retning. Disse bestemmelser vedrører advokatbistanden til den eftersøgte person ved en advokat i den udstedende medlemsstat, som bistår advokaten i den fuldbyrdende medlemsstat ved at give den pågældende advokat oplysninger og rådgivning med henblik på at sikre eftersøgte personers effektive udøvelse af deres rettigheder ved den fuldbyrdende myndighed. Dermed har eftersøgte personer, mens de endnu befinder sig i den fuldbyrdende medlemsstat, en anerkendt ret til at modtage informationer – gennem deres advokat – om bestanddelene i den hovedsag, på grundlag af hvilken den europæiske arrestordre blev udstedt. Den vigtigste af disse bestanddele er uden tvivl den nationale arrestordre (dvs. de faktiske og retlige grunde til anholdelsen).

- 36 Dernæst er det nødvendigt foretage en sammenligning med de retlige bestemmelser vedrørende den europæiske efterforskningskendelse som omhandlet i direktiv 2014/41 (EUT 2014, L 130, s. 1). Navnlig anerkender dette direktivs artikel 14 den berørte persons ret til at anfægte efterforskningskendelsen ved den udstedende myndighed – og netop før fuldbyrdelsen heraf.
- 37 Den europæiske arrestordre og den europæiske efterforskningskendelse har det fællestræk, at en stats myndigheder herved foretager indgreb i retsstillingen for en bestemt person, som opholder sig på denne stats område, men på anmodning fra en anden stat. Forskellen består uden tvivl i, at indgrebet i tilfælde af en europæisk arrestordre er mange gange væsentligere end et indgreb ved anvendelse af en europæisk efterforskningskendelse. Der er yderligere en forskel: direktiv 2014/41 blev vedtaget 12 år efter rammeafgørelse 2002/584, og derfor er der i direktivet fastsat nyere og højere standarder for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.
- 38 Dermed kan det ikke udledes af nogen EU-retlig forskrift, som direkte eller indirekte vedrører statussen for en person, som eftersøges på grundlag af en europæisk arrestordre eller er blevet anholdt på grundlag heraf, at den eftersøgte person – navnlig når denne anholdes i den fuldbyrdende medlemsstat – ikke har nogen retlig interesse i at blive informeret af den udstedende myndighed om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestordren.
- Beskyttelsen på tredje niveau
- 39 Domstolen har afgjort, at der ved udstedelsen af en europæisk arrestordre gælder en retsbeskyttelse på to niveauer (Domstolens dom, C-508/18 og C-82/19, [OG PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og Zwickau)], EU:C:2019:456, præmis 67 und 68). Det første niveau gælder ved udstedelsen af den nationale arrestordre, og det andet ved udstedelsen af den europæiske arrestordre. De to beskyttelsesniveauer har det fællestræk, at den tiltalte ikke medvirker. Denne kan ikke afgive nogen udtalelse.
- 40 For at opnå en faktisk effektiv beskyttelse er det påkrævet at anerkende nødvendigheden af tredje beskyttelsesniveau, som følger efter de første to niveauer, nemlig en beskyttelse over for den udstedende myndighed i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, mens den eftersøgte person befinder sig i den fuldbyrdende medlemsstat (i denne retning dom i sag C-452/16, Poltorak, EU:C:2016:858, præmis 39 og 44).
- 41 I henhold til forklaringerne til chartret svarer dets artikel 47, stk. 1, til EMRK's artikel 13, idet beskyttelsen endda er endnu mere omfattende. Det understreges, at »EU-retten [...] sikrer adgang til effektive retsmidler for en domstol«. Faktisk giver hverken første eller andet beskyttelsesniveau adgang til »effektive retsmidler for en domstol«. Dermed er disse niveauer ikke på højde med det niveau, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1. Domstolskontrollens natur kræver, at retten til

at blive hørt beskyttes, og at afgørelsen ikke kun træffes på grundlag af den anmodning, som udspringer af tiltalen. Der henvises igen til, at disse argumenter vedrører proceduren ved den udstedende judicielle myndighed, som skal sikre adgangen til effektive retsmidler, indtil personen overgives.

– Proportionaliteten

- 42 Domstolen har understreget betydningen af proportionaliteten ved udstedelsen af den europæiske arrestordre (dom i sag C-477/16, Kovalkovas, EU:C:2016:8611, præmis 47). Det er ikke muligt at træffe en passende afgørelse om denne proportionalitet, hvis der ikke tages hensyn til den tiltaltes udtalelser, herunder de oplysninger, som kan vise, om der foreligger et forsøg på at unddrage sig straffuldbyrdelse.
- 43 Såfremt den eftersøgte person har adgang til effektive retsmidler med henblik på anfægtelsen af den nationale arrestordre, mens den pågældende befinder sig i den fuldbyrdende medlemsstat, vil dette medføre en reduktion af antallet af uforholdsmæssige europæiske arrestordre eller en forøgelse af antallet af tilfælde, hvor sådanne uforholdsmæssige europæiske arrestordre ophæves, inden personen overgives.
- 44 Eftersom domstolene anser sig selv for at være garant for eftersøgte personers grundlæggende rettigheder, er det en nærliggende konklusion, at det skal sikres, at den eftersøgte person har adgang til et effektivt retsmiddel med henblik på beskyttelse af disse rettigheder ved en domstol, og at dette sker, inden den pågældende overgives. Dette betyder, at den pågældende skal informeres behørigt om indholdet af den nationale arrestordre og om de retlige muligheder for at anfægte den.
- 45 Derfor stilles ved den foreliggende anmodning det spørgsmål, om chartrets artikel 47 også har virkning i perioden, hvor den europæiske arrestordre fuldbyrdes, inden den eftersøgte person overgives, og dermed er til hinder for, at den udstedende judicielle myndighed helt undlader at informere den eftersøgte person om de faktiske og retlige grunde til dennes anholdelse og om mulighederne for at anfægte anholdelsen.
- Retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 3, stk. 2, TEU og artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF
- 46 I henhold til disse bestemmelser har enhver EU-borger – og en sådan er IR, som har bulgarsk statsborgerskab, uden tvivl – ret til frit at færdes og tage ophold på medlemsstaternes område. Ifølge Domstolens praksis vil denne ret begrænses, hvis en person stilles ringere, blot fordi vedkommende har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed. Dette princip skal også anvendes i forbindelse med strafferetlige bestemmelser (dom i sag C-454/19, [ZW], EU:C:2020:947, præmis 27 og 30) og gælder således også for straffeprocessuelle bestemmelser som de, der i hovedsagen er relevante for retten til at blive informeret.

- 47 I den foreliggende sag ville IR, hvis han ikke havde gjort brug af denne ret og var blevet anholdt på det nationale område, have haft adgang til det samlede spektrum af rettigheder, idet han ville have modtaget en kopi af arrestordren og dermed ville være blevet informeret om de faktiske og retlige grunde til denne anholdelse og om retten til at anfægte arrestordren; såfremt han havde gjort brug af denne ret, ville retten træffe afgørelse om denne anfægtelse inden for kort tid.
- 48 Blot fordi han har gjort brug af sin ret til at færdes og/eller opholde sig frit, kan han imidlertid ikke udøve disse rettigheder, selv om de formelt tilkommer ham i henhold til national lovgivning. Årsagen hertil er det forhold, at der ikke findes nogen procedure for behørig information om indholdet af den nationale arrestordre i den fuldbyrdende medlemsstat, og at den forelæggende ret som følge heraf har undladt at give denne information.
- 49 Det kan formentlig ikke lægges til grund, at retsstillingen for en tiltalt, der opholder sig på det nationale område, adskiller sig væsentligt fra retsstillingen for en tiltalt, der opholder sig på en anden medlemsstats område, og at det dermed er begrundet at behandle dem forskelligt.
- 50 I virkeligheden agerer den fuldbyrdende judicielle myndighed på den udstedende judicielle myndigheds vegne med henblik på at anholde og overgive den tiltalte. Hvis den udstedende judicielle myndighed kan give den fuldbyrdende judicielle myndighed mandat til at foretage visse handlinger over for den tiltalte, nemlig at anholde og overgive ham, har den udstedende judicielle myndighed også mulighed for at give den fuldbyrdende judicielle myndighed mandat til at give den tiltalte de relevante informationer, som har direkte sammenhæng med anholdelsen og overgivelsen.
- 51 I henhold til Domstolens praksis kan en begrænsning af den fire bevægelighed være begrundet, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn og står i rimeligt forhold til et legitimt formål. I den foreliggende sag udgøres den eneste begrundelse for denne ulige behandling af den omstændighed, at EU-retten, specifikt direktiv 2012/13, ikke fastsætter nogen mulighed for, at den ret, der har udstedt en arrestordre, kan informere den tiltalte rettidigt om denne afgørelse, herunder om muligheden for at anfægte den, hvis denne anholdelse sker på en anden medlemsstats område på grundlag af en europæisk arrestordre. I henhold til dom i sag C-649/19, [IR, EU:C:2021:75], er det først obligatorisk at give denne information, efter at personen er blevet overgivet.
- 52 Der opstår det spørgsmål, om fraværet af en udtrykkelig henvisning til en sådan information i rammeafgørelse 2002/584 eller de vanskeligheder, der i praksis er forbundet med at give denne information, udgør en tilstrækkelig begrundelse for den ulige behandling, som skyldes, at der er blevet gjort brug af retten til fri bevægelighed.
- 53 Det er muligt, at »fremsendelsen af oplysninger« (artikel 15, stk. 3, og femte betragtning, tredje punktum, i rammeafgørelse 2002/584) kan inddrages. I denne

henseende vil hverken fremsendelsen af en bestemt oplysning fra den udstedende myndighed til den fuldbyrdende myndighed (kopi af den nationale arrestordre, som samtidig er information om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestorden), som den fuldbyrdende myndighed overbringer den eftersøgte person, når sidstnævnte anholdes, eller – såfremt den eftersøgte person som følge af denne oplysning har anlagt sag til prøvelse af arrestorden og denne er blevet ophævet – fremsendelsen af en meddelelse fra den udstedende myndighed til den fuldbyrdende myndighed om, at den europæiske arrestordre er blevet ophævet, skulle vurderes således, at dette er i strid med ordningen i rammeafgørelsen.

– Princippet om ligebehandling

- 54 Der opstår det spørgsmål, om princippet om ligebehandling er til hinder for, at den udstedende myndighed træffer afgørelse om helt at undlade at informere den eftersøgte person om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om muligheden for at anmode om ophævelse af arrestorden, mens denne person befinder sig i en anden medlemsstat.
- 55 Der opstår det spørgsmål, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, hvis den tiltalte inden for EU-rettens anvendelsesområde ikke nyder den samme beskyttelse, som han ville nyde i en indenlandsk situation, og specifikt om den udstedende judicielle myndighed skal sikre det beskyttelsesniveau, som den tiltalte ville nyde, hvis han befandt sig på det nationale område, eller om den i det mindste skal udfolde visse bestræbelser på at sikre dette.

– Princippet om gensidig tillid

- 56 Domstolen har allerede henvist til, at princippet om gensidig anerkendelse, som kommer til udtryk i den europæiske arrestordre, er baseret på princippet om gensidig tillid, navnlig tilliden til, at den eftersøgte person nyder den ret til adækvate retsmidler, som gælder i den udstedende medlemsstat.
- 57 I den foreliggende sag kan denne tillid allerede være truet i forbindelse med sagens individuelle forløb. Hvis den eftersøgte person gør indsigelser mod lovligheden af den nationale arrestordre, på grundlag af hvilken den europæiske arrestordre blev udstedt, ved den fuldbyrdende judicielle myndighed, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed således ikke træffe afgørelse herom. Kun den udstedende judicielle myndighed kan træffe afgørelse herom, og dette skal ske inden for en passende frist, for at afgørelsen ikke bliver indholdsløs.
- 58 Hvis den eftersøgte person ikke har rimelig mulighed for at indbringe sine indsigelser for den udstedende myndighed, vil den fuldbyrdende myndighed stå i det dilemma, om den skal fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvorom den, selv hvis grundene til dennes udstedelse måtte have gjort sig gældende på et tidligere tidspunkt, ikke ved med sikkerhed, om disse grunde henset til den eftersøgte persons indvendinger, som ikke er blevet eller ikke vil blive besvaret af den

udstedende judicielle myndighed inden personens overgivelse, fortsat gør sig gældende.

- 59 Dette kan kun virke nedbrydende på ordningen i rammeafgørelse 2002/584, eftersom den fuldbrydende myndighed vil være tvunget til at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvorom den ikke ved med sikkerhed, om den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder faktisk er blevet sikret i den udstedende medlemsstat.

Det andet præjudicielle spørgsmål

- 60 Den nationale lovgivning bestemmer, at den tiltalte skal informeres (ved udlevering af en kopi af den nationale arrestordre) om de faktiske og retlige grunde til sin anholdelse og om muligheden for at anfægte arrestorden. Dette krav falder ikke bort, fordi den tiltalte f.eks. anholdes i udlandet, og gælder fortsat ved udformningen af udleveringen, eftersom den nationale arrestordre er en del af sagens akter. Når der udstedes en europæisk arrestordre, har den eftersøgte person imidlertid ikke nogen mulighed for at modtage en sådan information, eftersom rammeafgørelse 2002/584 ikke fastsætter nogen procedure for, hvorledes den udstedende judicielle myndighed informerer den eftersøgte person, heller ikke om grundene til anholdelsen eller mulighederne for at anfægte arrestorden. Samtidig fremgår det af 12. betragtning, at rammeafgørelsen ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender deres egne regler om retten til en retfærdig rettergang.
- 61 Som det kan udledes af Domstolens dom i sag C-649/19, [IR, ECLI:EU:C:2021:75], skal direktiv 2012/13 ikke fortolkes således, at det forpligter den udstedende judicielle myndighed til at informere den eftersøgte person om den nationale arrestordre og om mulighederne for at anfægte denne. Derimod fastsætter direktivet minimumsstandarder, og det indebærer ikke nogen ændring af de oplysninger, der kan gives i henhold til den nationale lovgivning. Medlemsstaterne kan udvide de rettigheder, der fastsættes i dette direktiv og yde et højere beskyttelsesniveau; anvendelsen af dette direktiv medfører ikke en afskaffelse af de rettigheder, som den tiltalte nyder i henhold til den nationale lovgivning, hvis disse indebærer et højere beskyttelsesniveau.
- 62 Den omstændighed, at der hverken i rammeafgørelsen eller i direktivet er fastsat nogen forpligtelse for den udstedende myndighed til at give den nødvendige information til en tiltalt, som er gjort til genstand for en europæisk arrestordre, og som er blevet fundet eller endda anholdt i en anden medlemsstat, synes ikke umiddelbart at fritage den udstedende myndighed for de forpligtelser, der følger af den nationale lovgivning, til at give denne information eller træffe afgørelse om den tiltaltes anmodning om ophævelse af arrestorden.
- 63 Samtidig kan det ud fra en nærmere betragtning muligvis lægges til grund, at EU-retten kræver, at der ikke gives en sådan information og ikke træffes afgørelse om en eventuel anmodning om ophævelse af arrestorden. Disse handlinger vil først skulle foretages på det nationale område, efter at personen er blevet overgivet.

[Henvisninger og analyse i Domstolens dom af 28.1.2021, IR, C-649/18, EU:C:2021:75, og andre domme afsagt af Domstolen].

- 64 I henhold til Domstolens praksis er formålet med de nævnte oplysninger at tilvejebringe de formelle minimumsoplysninger, som er nødvendige for at gøre det muligt for de fuldbyrdende judicielle myndigheder hurtigt at efterkomme den europæiske arrestordre ved hurtigt at vedtage deres afgørelse om overgivelse (C-367/16, Piotrowski, EU:C:2018:27, præmis 59). Samtidig fremgår det, at informationen af den eftersøgte person om indholdet af den nationale arrestordre (dvs. om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestorden) ikke vedrører den fuldbyrdende myndigheds afgørelse om overgivelsen af den eftersøgte person. Dermed finder den i artikel 15, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 fastsatte mulighed for at fremsende oplysninger, ikke anvendelse, eftersom anvendelsen af denne mulighed er en sidste udvej, som kun kommer i betragtning i usædvanlige tilfælde, hvor det er den fuldbyrdende judicielle myndigheds opfattelse, at den ikke har alle de formelle oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse om overgivelse som en hasteforanstaltning.
- 65 EU-lovgiver, som har formuleret rammeafgørelse 2002/584 og direktiv 2012/13, har altså truffet en bevidst beslutning, som gentagne gange er blevet bekræftet af Domstolen, der bl.a. fortolker [disse retsakter] i lyset af de grundlæggende retsprincipper i EU-retten, som den selv har opstillet. I henhold til denne beslutning kan den tiltalte, som er gjort til genstand for en europæisk arrestordre, og som muligvis er blevet anholdt på grundlag af denne, ikke gøre brug af de rettigheder, som han nyder i henhold til national lovgivning, indtil han overgives til den udstedende medlemsstat. Derfor er EU-retten til hinder for en national lovgivning, som ikke foretager en sådan sondring og indrømmer den tiltalte disse rettigheder, også når der er udstedt en europæisk arrestordre mod ham, og i en situation, hvor han anholdes på grundlag af denne arrestordre.
- 66 På denne baggrund opstår det andet præjudicielle spørgsmål, nemlig om den nationale lovgivning under hensyntagen til EU-rettens forrang i forhold til national ret skal fortolkes begrænsende og strengt, således at de rettigheder, som den nationale lovgivning indrømmer den tiltalte (at blive informeret om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestorden), og rettens tilsvarende forpligtelser til at give denne information vedrørende en tiltalt, som er gjort til genstand for en europæisk arrestordre, og som muligvis anholdes på grundlag af denne arrestordre, ikke skal gælde og ikke finder anvendelse på det nationale område, indtil den tiltalte overgives.
- 67 Specifikt og overført på de faktiske omstændigheder i hovedsagen: Skal den forelæggende ret, når den udsteder en europæisk arrestordre, eller herefter, når den får kendskab til anholdelsen af IR på en anden medlemsstats område, ikke iværksætte nogen foranstaltninger med henblik på at informere ham om de rettigheder, som han har som en person, der er gjort til genstand for en national arrestordre, i forbindelse med hvis fuldbyrdelse ved denne europæiske arrestordre

han er blevet anholdt, og heller ikke, hvis dette ville være let for retten – f.eks. som svar på en anmodning som omhandlet i artikel 15, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584.

- 68 Det giver anledning til tvivl, at en national lovgivning, som ikke sonderer efter, om den nationale arrestordre er blevet fuldbyrdet ved en anholdelse af den tiltalte på det nationale område eller på en anden medlemsstats område, idet lovgivningen giver den tiltalte adgang til de samme retsmidler med henblik på beskyttelsen af hans rettigheder, nemlig en materiel afgørelse om ophævelse af arrestordren, er i strid med EU-retten. Derfor stilles anden del af det andet præjudicielle spørgsmål, nemlig om det er lovligt for forelæggende ret, efter at IR har anmodet om ophævelse af arrestordren, at afstå fra ufortøvet at tage stilling til anmodningen og først træffe afgørelse om denne anmodning, efter at den tiltalte er blevet overgivet i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

- 69 Dette spørgsmål vil fortsat have betydning, uanset om det følger af besvarelsen af det første spørgsmål, at EU-retten indebærer, at den tiltalte skal informeres om sine rettigheder, eller om det følger af besvarelsen af det andet spørgsmål, at EU-retten ikke er til hinder for denne information. I begge tilfælde skal den forelæggende ret udfolde visse bestræbelser på at informere den eftersøgte person om arrestordren (dvs. om de faktiske og retlige grunde til anholdelsen og om mulighederne for at anfægte arrestordren).
- 70 Eftersom den eftersøgte person efterlyses ved den europæiske arrestordre, opstår det spørgsmål, om denne information skal gives ved en tilsvarende henvisning i arrestordren. Dette er imidlertid i strid med artikel 8 i rammeafgørelse 2002/584 og den tilhørende formular, og det er også i strid med rammeafgørelsens grundtanke, eftersom det vil medføre en uforholdsmæssig udvidelse af indholdet af den europæiske arrestordre. Som følge af den fuldbyrdende myndigheds forpligtelse til at overbringe den eftersøgte person denne arrestordre (artikel 11, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584), synes denne information at være effektiv på anden vis.
- 71 En anden mulighed er at indføre en anmodning i den europæiske arrestordre til den fuldbyrdende judicielle myndighed om at oplyse den udstedende judicielle myndighed, når den eftersøgte person findes, allerede ved begyndelsen af proceduren vedrørende fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, eller når den eftersøgte person anholdes. Herefter kan den anmodende myndighed tage de nødvendige skridt med henblik på at give oplysningerne. En sådan anmodning er åbenbart uden for anvendelsesområdet for rammeafgørelse 2002/584, og der er ikke noget retsgrundlag for at imødekomme den.
- 72 Domstolen, som kender EU-retten bedst, er uden tvivl bedst i stand til at give en relevant besvarelse af spørgsmålet om, hvornår og hvorledes disse oplysninger

skal gives, og også hvilke EU-retlige bestemmelser der skal anvendes, hvis den fuldbyrdende judicielle myndigheds medvirken er nødvendig.

ARBEJDS
DOKUMENT