Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 26. november 2019[1]

Forenede sager C-566/19 PPU og C-626/19 PPU

Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg
mod
JR
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel (Chambre du conseil) (appeldomstolens voteringskammer, Luxembourg))
og
Openbaar Ministerie
mod
YC

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – europæisk arrestordre – udstedende judiciel myndighed – anklagemyndighedens uafhængighed – europæisk arrestordre udstedt af en fransk anklagemyndighed – anklagemyndighed, der på den ene side er ansvarlig for strafforfølgning og på den anden side for kontrollen af, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og at udstedelsen heraf er forholdsmæssig – kravet om, at der skal findes et effektivt retsmiddel mod afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre, som en anklagemyndighed har vedtaget«

1. Domstolen står atter over for en række anmodninger om præjudiciel afgørelse, hvorved det ønskes oplyst, om anklagemyndigheden (i Den Franske Republik i dette tilfælde) kan betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« i forbindelse med en europæisk arrestordre som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584/RIA[2].

2. Den tvivl, som en domstol i Luxembourg (sag C-566/19 PPU) og en ret i Nederlandene (sag C-626/19 PPU) har rejst, vedrører især den fortolkning, der skal anlægges af Domstolens dom i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau)[3].

3. Den samme tvivl er blevet rejst med hensyn til anklagemyndigheden i Sverige (sag C-625/19 PPU) og i Belgien (sag C-627/19 PPU), i hvilke sager jeg også afgiver mit forslag til afgørelse i dag.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 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 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelsen«).

3 – Dom af 27.5.2019, C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, herefter »OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau)«.

4. Selv om mit udgangspunkt fortsat er det, som jeg gjorde gældende i forenede sager OG (Anklagemyndigheden i Lübeck) og PI (anklagemyndigheden i Zwickau)[4] samt i PF-sagen (Litauens øverste anklager)[5], må jeg her beskæftige mig med fortolkningen af førnævnte dom samt af en dom af 9. oktober 2019[6] i en lignende sag.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Jeg henviser til gengivelsen af femte, sjette, ottende og tiende og tolvte betragtning til og artikel 1 og 9 i rammeafgørelsen, som fremgår af forslaget til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau).

B. National ret. Code de procédure pénale[7]

6. Artikel 30 i kapitel Ia (»Justitsministerens beføjelser«) under afsnit I (»Myndigheder, der har beføjelse til at føre strafferetspolitik, rejse tiltale og give instruktioner«) i strafferetsplejelovens bog I bestemmer:

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

I denne forbindelse udsteder justitsministeren generelle instruktioner til den offentlige anklagemyndigheds embedsmænd.

Justitsministeren kan ikke udstede retningslinjer til embedsmændene i enkeltsager.

Hvert år offentliggøres en rapport om anvendelsen af den af regeringen fastsatte strafferetspolitik, hvori der gøres rede for betingelserne for gennemførelsen af denne politik og de generelle instruktioner, der er udstedt i henhold til andet afsnit. Denne rapport sendes til Parlamentet og kan give anledning til debat i Nationalforsamlingen og i Senatet.«

7. Artikel 36 i afdeling 2 (»Beføjelser for statsadvokaten ved appeldomstolene«) i kapitel II under førnævnte afsnit I i bog I bestemmer:

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

II. Tvisterne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-566/19 PPU

8. Den 24. april 2019 udstedte vicestatsadvokat ved tribunal de grande instance de Lyon (retten i første instans i Lyon, Frankrig) en europæisk arrestordre med henblik på retsforfølgning indledt mod JR.

4 – C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, herefter »forslaget til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau)«.

5 – C-509/18, EU:C:2019:338, herefter »forslag til afgørelse i PF-sagen (Litauens øverste anklager)«.

6 – C-489/19 PPU, NJ (Anklagemyndigheden i Wien), EU:C:2019:849, herefter »NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien)«.

7 – Strafferetsplejeloven.

9. Ved afgørelse af 19. juni 2019 bestemte chambre du conseil du tribunal d'arrondissement (kredsdomstolens voteringskammer) i Luxembourg, at JR skulle udleveres til de franske myndigheder.

10. JR iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret og nedlagde, for så vidt som det er relevant for sagen, påstand om annullation af den europæiske arrestordre, fordi den myndighed, der havde udstedt den, ikke er en »judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1. JR anførte, at den franske anklagemyndighed kan blive underlagt indirekte instruktioner fra den udøvende magt, hvilket er en indgriben, som ville stride mod de kriterier, som Domstolen har fastlagt på området.

11. På denne baggrund har Cour d'appel (Chambre du conseil) (appeldomstolens voteringskammer, Luxembourg) besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle 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 [rammeafgørelsen] 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?«

B. Sag C-626/19 PPU

12. Den 27. marts 2019 udstedte anklagemyndigheden 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 blev anholdt i Nederlandene den 5. april 2019.

13. Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene), som skal træffe afgørelse om fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, har forelagt 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 [rammeafgørelsen], 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 [OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau)] 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?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

14. Sag C-566/19 indgik til Domstolen den 25. juli 2019, og den forelæggende ret havde ikke anmodet om, at Domstolen skulle undergive forelæggelsen den præjudicielle hasteprocedure.

15. Sag C-626/19 PPU indgik til Domstolen den 22. august 2019. På grund af frihedsberøvelsen af YC, som blev vedtaget i hovedsagen, anmodede den forelæggende ret Domstolen om at undergive forelæggelsen den præjudicielle hasteprocedure.

16. Domstolen bragte hasteproceduren i anvendelse med hensyn til begge sager og forenede dem med henblik på en samlet behandling og domsafsigelse.

17. JR, den franske og den nederlandske regering, statsadvokaturen i Luxembourg, den nederlandske anklagemyndighed og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

18. Retsmødet blev afholdt den 24. oktober 2019 samtidig med retsmøderne i sag C-625/19 PPU og sag C-627/19 PPU. JR, YC, XD, ZB, anklagemyndigheden i Luxembourg, anklagemyndigheden i Nederlandene, den nederlandske, den franske, den svenske, den belgiske, den finske, den spanske, den italienske og Irland samt Kommissionen deltog i retsmødet.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

19. Med de to anmodninger om præjudiciel afgørelse ønskes det oplyst, om den franske anklagemyndighed er en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1. Begge anmodninger har rejst dette spørgsmål ud fra forskellige synspunkter:

– Den luxembourgske ret ønsker oplyst, om den franske anklagemyndighed opfylder betingelsen om uafhængighed, som skal gøre sig gøre sig gældende for en myndighed, der udsteder en europæisk arrestordre.

– Den nederlandske ret forudsætter som udgangspunkt, at den franske anklagemyndighed er uafhængig, men har rejst tvivl om, hvorvidt de europæiske arrestordrer, som denne myndighed kan udstede, underkastes domstolsprøvelse.

20. Som nævnt er disse spørgsmål opstået i forbindelse med en tvivl, som OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) har givet anledning til hos de forelæggende retter, navnlig idet det i nævnte dom fastslås, at begrebet »den udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, »ikke omfatter […] anklagemyndigheder, der risikerer direkte eller indirekte at blive underlagt individuel styring eller instruktion fra den udøvende magt« [8].

21. Således må det afgøres:

– om den franske anklagemyndighed er en uafhængig institution, således som enhver judiciel myndighed, der udsteder en europæisk arrestordre, skal være (sag C-566/19).

– såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, om domstolsprøvelsen af betingelserne for at udstede en europæisk arrestordre kan finde sted inden den »faktiske afgørelse« fra den anklagemyndighed, som udsteder den (det første spørgsmål i sag C-626/19 PPU).

– om det, såfremt denne prøvelse skal ske gennem en retssag til prøvelse af anklagemyndighedens afgørelse, er tilstrækkeligt, at denne retssag kan anlægges, når udleveringen har fundet sted (det andet spørgsmål i sag C-626/19 PPU).

8 – OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), præmis 90.

22. For at svare den luxembourgske ret (sag C-566/19) er det nødvendigt at se nærmere på argumentationen i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) og i NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien), eftersom løsningen i sag C-626/19 PPU kræver, at der findes en fortolkning, som forener præmis 68 og 75 i førstnævnte dom.

B. Spørgsmålet om den franske anklagemyndigheds uafhængighed

23. Efter min opfattelse kan anklagemyndigheden ikke betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, af de tidligere anførte grunde, som i det væsentlige vedrører beskyttelsen af borgernes frihed, som kun kan begrænses ved en retsafgørelse [9]. Dermed kan hverken de tyske anklagemyndigheder, Litauens øverste anklager eller, nu også, den franske anklagemyndighed udstede en europæisk arrestordre.

24. Selv om Domstolen ligeledes tager udgangspunkt i, at den myndighed, som udsteder en europæisk arrestordre, skal være uafhængig, har den indtaget et andet synspunkt, som efter min opfattelse skifter, alt efter om der henses til dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) [10], eller domme af 27. maj 2019, OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), og PF (Litauens øverste anklager) [11].

25. Der bør således gøres rede for omstændighederne for fastlæggelsen af denne retspraksis.

1. Domstolens praksis vedrørende dette punkt

26. Ifølge Domstolen er det tilstrækkeligt, at den udstedende judicielle myndighed er »i stand til at varetage denne funktion på objektiv vis, idet den tager hensyn til al dokumentation, såvel inkriminerende som diskulperende, og uden at denne risikerer, at dens beslutningsbeføjelse rammes af ekstern styring og instruktion, *bl.a. fra den udøvende magt*, og således at der ikke hersker nogen tvivl om, at afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre i sidste ende træffes af denne myndighed og ikke af den udøvende magt« [12].

27. Ifølge denne argumentation:

– skal den udstedende judicielle myndighed »kunne forsikre den fuldbyrdende judicielle myndighed om, at den, henset til de garantier, som gives i den udstedende medlemsstats retsorden, handler uafhængigt ved varetagelsen af de funktioner, der er forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre«.

– er det nødvendigt, »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« [13].

– forekommer muligheden for eksponering for en eventuel individuel instruktion fra den udøvende magt at være det afgørende element ved vurderingen af anklagemyndighedens uafhængighed som udstedende judiciel myndighed.

9 – Forslag til afgørelse i PF-sagen (Litauens øverste anklager) og i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau).

10 – C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, herefter »dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)«.

11 – C-509/18, EU:C:2019:457, herefter »PF-dommen (Litauens øverste anklager)«.

12 – OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), præmis 73. Min fremhævelse.

13 – Ibidem, præmis 74.

28. I OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) var det afgørende, at justitsministeriet i Forbundsrepublikken Tyskland eller delstaternes justitsministerier kunne give instruktioner til anklagemyndighederne [14]. Denne omstændighed vejede tungere end konstateringen af, at »de tyske anklagemyndigheder har pligt til at udvise objektivitet og skal undersøge ikke blot belastende, men også diskulperende forhold« [15].

29. I NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien) fastslog Domstolen af lignende årsager, at de østrigske anklagemyndigheder ikke opfyldte kravene med hensyn til den fornødne uafhængighed til at udstede en europæisk arrestordre [16].

30. Ifølge Domstolen kunne Litauens øverste anklager ikke desto mindre være en »udstedende judiciel myndighed«, eftersom den, idet den har beføjelse til at udstede en europæisk arrestordre, nyder uafhængighed i forhold til den udøvende magt, som er sikret i den nationale forfatning [17].

31. Jeg vil gerne understrege, at der i retspraksis indtil videre ikke klart er blevet taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte anklagemyndigheder, som er underlagt overordnedes instruktioner, er afhængige eller uafhængige [18].

2. Anklagemyndigheden i Frankrig

32. Ifølge oplysningerne i sagsakterne kunne justitsministeren i Frankrig indtil 2013 give instruktioner til anklagemyndighederne i enkeltsager. Derfor fører praksis fra OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) og NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien) til en konstatering af, at denne medlemsstats anklagemyndighed indtil dette tidspunkt ikke kunne betegnes som en »udstedende judiciel myndighed«.

33. Den omstændighed, at franske anklagemyndigheder er underlagt eventuelle individuelle instruktioner fra den udøvende magt, er forsvundet med ændringen af strafferetsplejeloven fra 2014. Muligheden for, at justitsministeriet giver generelle instruktioner, er imidlertid bevaret (strafferetsplejelovens artikel 30). Desuden bevares den hierarkiske struktur, som er kendetegnende for anklagemyndigheden, naturligvis, hvilket indebærer, at dens medlemmer er organisatorisk og funktionelt underlagt den øverste anklager ved de respektive domstole. Disse anklagere befinder sig dermed »under deres chefers ledelse og kontrol« [19].

34. Dermed opstår der to spørgsmål:

– For det første, om muligheden for, at den udøvende magt giver generelle instruktioner til anklagemyndighederne, kan påvirke deres uafhængighed.

– For det andet, om den hierarkiske struktur, der er kendetegnende for anklagemyndigheden, er uskadelig med hensyn til dens anklageres uafhængighed.

14 – Ibidem, præmis 76.

15 – Ibidem.

16 – NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien), præmis 40, in fine.

17 – PF-dommen (Litauens øverste anklager), præmis 55 og 56.

18 – Præmis 40 i NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien) nævner anklagemyndighedernes afhængighedsforhold til deres overordnede: »Hvad […] angår den østrigske anklagemyndighed fremgår det […], at anklagemyndighederne er direkte underlagt overanklagemyndighederne og underlagt disses instruktioner, og at sidstnævnte er direkte underlagt justitsministeren og dennes instruktioner.«

19 – Artikel 5 i lov om dommeres forhold (Ordonnance nr. 58-1270 af 22.12.1958).

a) Individuelle instruktioner og generelle instruktioner

35. I konklusionen i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) nævnte Domstolen kun individuel instruktion udtrykkeligt. I denne doms præmis 73 afviste Domstolen, at anklagemyndighedens beslutningsbeføjelse kunne »rammes af ekstern styring og instruktion«, uden at præcisere dette nærmere.

36. Eftersom det i den pågældende sag tydeligvis var muligt for justitsministeriet at give de tyske anklagemyndigheder *individuelle* instruktioner, var det ufornødent at tage stilling til indvirkningen af *generelle* instruktioner på deres adfærd.

37. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at også denne form for instruktion kan have betydning. I mit forslag til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) fremhævede jeg det helt og aldeles korrekte synspunkt, som Domstolen havde indtaget i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) med hensyn til uafhængigheden for så vidt angår den judicielle myndighed, som udsteder den europæiske arrestordre. Denne uafhængighed indebærer, at »den pågældende ret udøver sit hverv helt uafhængigt og *uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen*, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser« [20].

38. Det er utænkeligt, at en (uafhængig) dommer skal overholde instruktioner fra den udøvende magt, uanset hvor generelle disse måtte være, når denne dommer skal tage stilling til noget så dyrebart som medborgernes frihed. Dommeren er alene underlagt loven og ikke de straffepolitiske retningslinjer, som en regering (gennem justitsministeren) udsteder.

39. Disse retningslinjer kan, ganske legitimt, være bindende for anklagemyndighederne i de medlemsstater, som vælger at tillade denne form for generelle instruktioner. Netop denne grund – dvs. begrænsningen af evnen til at handle selvstændigt og alene være underlagt loven – er til hinder for, at de medlemmer af anklagemyndigheden, der skal overholde generelle instruktioner fra regeringen i forbindelse med beslutningen om, hvorvidt en europæisk arrestordre skal udstedes eller ej, kan anerkendes *status* som udstedende judiciel myndighed.

40. Det kan ikke afvises, at disse generelle instruktioner er udtryk for en given regerings straffepolitik [21], som f.eks. pålægger medlemmerne af anklagemyndigheden at udstede en europæisk arrestordre for visse lovovertrædelser eller under alle omstændigheder for bestemte kategorier af kriminelle. Hvordan kan en afgørelse siges at være uafhængig, hvis den træffes af en person, der er forpligtet til at overholde disse (generelle) instruktioner fra regeringen, selv hvis de er i strid med den pågældendes egen opfattelse, i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre?

41. Det vil kunne indvendes, at denne situation ikke er den mest almindelige, men når det som nævnt drejer sig om frihedsberøvelse kræver beskyttelsen mod bindende instruktioner fra den udøvende magt (såvel generelle som, især, individuelle instruktioner) med hensyn til europæiske arrestordrer, at den, der træffer afgørelse om en persons frihed, gør dette ud fra et fuldt ud uafhængigt standpunkt, som kun er underlagt loven og ikke den udøvende magts enten specifikke eller generelle tilkendegivelser eller retningslinjer.

20 – Forslag til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), punkt 87, som gengiver præmis 63 i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 87. Min fremhævelse.

21 – I afgørelse nr. 2017-680 QPC af 8.12.2017 bekræftede Conseil Constitutionnel (forfatningsråd, Frankrig), at »[den franske] regering bestemmer og fører nationens politik, især for så vidt angår anklagemyndighedens aktivitetsområder« (punkt 5).

42. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen må vende tilbage til det princip, som den fastlagde i præmis 63 i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), og bekræfte, at det organ, der skal udstede en europæisk arrestordre, ikke kan være underlagt noget hierarkisk forhold eller »modtage *ordrer eller instrukser* fra nogen«.

b) Den hierarkiske underordning af anklagemyndigheden i Frankrig

43. Således som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), som atter gengav dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), er »[u]afhængigheden […] uforenelig med ethvert »hierarkisk forhold eller […] afhængighedsforhold til nogen««. Med hensyn til dommere og domstole forudsættes det, at »[d]omstolene […] også [er] uafhængige i forhold til højere retsinstanser, som – selv om de kan prøve og ophæve de underordnede instansers afgørelser a posteriori – ikke kan diktere, hvordan de skal pådømme en sag« [22].

44. Dette karaktertræk ved uafhængigheden må efter min opfattelse også gælde for anklagemyndigheden i dennes egenskab af »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsen. Hvis franske anklagere, således som det forekommer at være godtgjort, ud over at handle i overensstemmelse med generelle instruktioner fra justitsministeren skal følge ordrer fra deres overordnede i anklagemyndigheden [23], kan de næppe betegnes som uafhængige og fungere som en »udstedende judiciel myndighed« i forbindelse med en europæisk arrestordre.

45. Dette er i øvrigt det synspunkt, som Domstolen indtog i dom af 16. februar 2017, Margarit Panicello, præmis 41 og 42, hvori den afviste, at en af de tjenestemænd (en justitssekretær), som *deltager* og har underordnede opgaver i retsplejen, kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Justitssekretærens manglende uafhængighed skyldtes netop, at den pågældende skulle »overholde instrukserne fra sin hierarkisk overordnede« [24].

46. Selv om kriterierne for fortolkningen af artikel 267 TEUF [25] ikke stemmer helt overens med kriterierne med hensyn til rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, er de efter min opfattelse et udtryk for den samme bekymring.

47. Jeg vil fremhæve præmis 63 i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) om fraværet af et »hierarkisk forhold eller afhængighedsforhold« som et væsentligt og uadskilleligt element af uafhængigheden.

48. I den sag, der gav anledning til PF-dommen (Litauens øverste anklager), anførte Domstolen, at Litauens øverste anklager kunne kvalificeres som en »udstedende judiciel myndighed«, idet han har en forfatningsmæssig stilling, der giver ham en garanti for uafhængighed i forhold til den udøvende magt i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre. I Den Franske Republik findes der imidlertid ikke en tilsvarende forfatningsmæssig garanti.

22 – Forslag til afgørelse i OG og PI-sagen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), punkt 96.

23 – Det fremgår af strafferetsplejelovens artikel 36, at anklagerne »er forpligtede til at følge instrukser fra deres overordnede«, undtagen i forbindelse med mundtlige indlæg (den franske regerings indlæg, punkt 16). Udstedelsen af en europæisk arrestordre kræver ikke mundtlige indlæg og følger dermed hovedreglen.

24 – C-503/15, EU:C:2017:126.

25 – Domstolen afviste i dom af 12.12.1996, X (C-74/95 og C-129/95, EU:C:1996:491), at den italienske anklagemyndighed havde kompetence til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, eftersom den ikke »har […] til opgave uafhængigt at afgøre en retssag, men eventuelt som den tiltalerejsende part i straffesager at indbringe sagen for den kompetente ret« (præmis 19).

c) Anklagemyndighedens upartiskhed

49. Den luxembourgske forelæggende ret har givet udtryk for en tvivl om, hvorvidt den franske anklagemyndighed kan betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« i forbindelse med en europæisk arrestordre, ikke blot på grund af denne institutions status, men også fordi anklagerne, »[…] samtidig med at [de] 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«.

50. Disse betænkeligheder fra den forelæggende ret vedrører efter min opfattelse snarere den offentlige anklagemyndigheds upartiskhed end dens uafhængighed.

51. Anklagemyndigheden er pr. definition »den tiltalerejsende *part* i straffesager« [26]. I sin egenskab af *part*, som agerer i en straffesag mod den anden *part* (mistænkte eller tiltalte), bør det ikke tilkomme anklagemyndigheden, men derimod den retsinstans, for hvilken denne sag er indbragt, at træffe afgørelse om den modsatte *parts* personlige situation, hvilken afgørelse til og med kan indebære, at den pågældende frihedsberøves.

52. Denne præmis kan imidlertid nuanceres, hvis loven forpligter anklagemyndigheden til at handle fuldstændig objektivt og vurdere og forelægge dommeren såvel de belastende og diskulperende beviser imod eller til fordel for den mistænkte eller den tiltalte.

53. Hvis anklagemyndigheden nærmere bestemt skal overholde denne pligt til at være objektiv under efterforskningen i forbindelse med en straffesag, er den i en tilsvarende position som en undersøgelsesdommer (i de lande, hvor denne institution findes), hvis sædvanlige beføjelser omfatter beføjelsen til at udstede en europæisk arrestordre, hvis dette følger af national ret.

54. Jeg er således af den opfattelse, at den karakter af *part* i straffesagen, som anklagemyndigheden har ud fra et formelt synspunkt, ikke er uforenelig med, at den anerkendes en *upartisk* status som regel (ikke kun i etisk, men derimod også i juridisk forstand) for dens processuelle adfærd. I denne forbindelse kan den nationale lov præcisere, hvilket også er tilfældet i Frankrig, at anklagemyndigheden rejser tiltalte i straffesager og kræver, at straffeloven anvendes »i overensstemmelse med princippet om upartiskhed, som anklagemyndigheden er underlagt« [27].

55. For så vidt som det under alle omstændigheder fremgår af det anførte, at den franske anklagemyndigheds institutionelle opbygning ikke garanterer, at dens adfærd er fri for enhver indflydelse fra den udøvende magt ved udstedelsen af en europæisk arrestordre, er jeg af den opfattelse, at den forelæggende rets spørgsmål i sag C-566/19 bør besvares benægtende.

56. Et sådant svar medfører i sig selv, at det ikke er nødvendigt at besvare den nederlandske rets spørgsmål i sag C-626/19 PPU, idet udgangspunktet her er, at anklagemyndigheden i Frankrig er uafhængig, hvilket jeg har udelukket. Jeg vil imidlertid behandle dem subsidiært.

26 – Dom af 12.12.1996, X (C-74/95 og C-129/95, EU:C:1996:491, præmis 19). Min fremhævelse.

27 – Strafferetsplejelovens artikel 31, som ændret den 25.7.2013.

C. Domstolsprøvelse af en europæisk arrestordre, der er udstedt af anklagemyndigheden

1. Indledende bemærkninger

57. Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) nærer tvivl med hensyn til opfyldelsen af det tredje krav efter OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), for at en myndighed, som ikke er en domstol, men deltager i forvaltningen af retsplejen og handler uafhængigt, kan udstede en europæisk arrestordre, nærmere bestemt om dens afgørelse kan prøves under en retssag.

58. Det anføres i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), at »[n]år den udstedende medlemsstats ret 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«.

59. Nederlandenes anklagemyndighed har anført, at den prøvelse, som nævnes i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), ikke finder anvendelse, når der i det første af de to beskyttelsesniveauer, som ordningen i rammeafgørelsen bygger på, allerede er blevet vedtaget en afgørelse, der opfylder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse [28].

60. Ifølge dette synspunkt udelukker kravene i præmis 68 og 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) således hinanden gensidigt. Ifølge den forelæggende ret består disse krav imidlertid ved siden af hinanden. Jeg er af samme opfattelse.

61. Bemærkningerne i præmis 68 og 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) giver ganske vist anledning til visse spørgsmål.

62. I præmis 68 anføres, at beskyttelsen på to niveauer i ordningen med den europæiske arrestordre »forudsætter […], at en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, skal træffes *i hvert fald på et af de to beskyttelsesniveauer*« [29]. Disse niveauer er:

– Det niveau, der gør sig gældende ved »vedtagelsen af en national afgørelse, såsom den nationale arrestordre« [30].

– Det niveau, der gør sig gældende ved udstedelsen af den europæiske arrestordre [31].

63. Den korrekte betydning af formuleringen »i hvert fald på et af de to beskyttelsesniveauer«, som anvendes i præmis 68 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), fremkommer kun ved at læse de efterfølgende præmisser.

64. Ifølge præmis 69 »følger« det af det i præmis 68 anførte, at når den nationale ret tillægger en myndighed, der således som anklagemyndigheden deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke er en domstol, kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, skal den europæiske arrestordre støttes på en »national[…] retsafgørelse, såsom en national arrestordre«. Sidstnævnte afgørelse (den nationale arrestordre) skal opfylde de i præmis 68 nævnte krav: »som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer«.

28 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 2.10, fjerde afsnit.

29 – Min fremhævelse.

30 – OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), præmis 67.

31 – Ibidem.

65. Dermed skal en europæisk arrestordre, der udstedes af en anklager, støttes på en national arrestordre, der udstedes af en domstol, med andre ord af en judiciel myndighed i snæver forstand. Derfor må det forstås således, at »en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer«, som omhandlet i præmis 68 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), er en afgørelse, som træffes af en dommer eller en domstol.

66. Ifølge præmis 71 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) indebærer beskyttelsen på andet niveau, at den myndighed, der har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, »kontrollerer, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og undersøger i lyset af de særlige forhold i den enkelte sag, hvorvidt udstedelsen heraf er forholdsmæssig«.

67. Dermed kan en anklagemyndighed udstede en europæisk arrestordre, som er støttet på en national arrestordre, som er vedtaget af en dommer eller en domstol, i de medlemsstater, hvor denne institution deltager i forvaltningen af retsplejen og gør dette fuldstændig uafhængigt.

68. I dette tilfælde er »de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer« (dvs. om at der deltager en retsinstans i snæver forstand), allerede blevet opfyldt i det første niveau af beskyttelsen i forbindelse med udstedelsen af den nationale arrestordre, som den europæiske arrestordre støttes på.

69. Ifølge præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) skal anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre imidlertid »kunne prøves under en retssag […], der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse«.

70. Kravet om denne prøvelse er ikke en betingelse for, at anklagemyndigheden kan udstede en europæisk arrestordre, dvs. for at den betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1. Der er snarere tale om en betingelse, som vedrører *retmæssigheden af* anklagemyndighedens *udstedelse af den europæiske arrestordre* og dermed dens virkning [32].

71. Dette følger af PF-dommen (Litauens øverste anklager), hvori Domstolen efter en konstatering af, at Litauens øverste anklager kunne kvalificeres som »udstedende judiciel myndighed«, idet den deltager i forvaltningen af retsplejen og er omfattet af en garanti for uafhængighed i forhold til den udøvende magt, bemærkede, at det ikke var muligt at fastslå, om denne anklagers afgørelser om at udstede en europæisk arrestordre kunne gøres til genstand for en retssag [33]. Sidstnævnte omstændighed forhindrede ikke Domstolen i at fastslå, at Litauens øverste anklager var omfattet af begrebet »udstedende judiciel myndighed« i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1.

72. Det følger med andre ord af Domstolens praksis, at anklagemyndigheden kan betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, hvis den opfylder to betingelser bestående i: a) at den deltager i forvaltningen af retsplejen, og b) at den har en organisatorisk og funktionsmæssig stilling, der garanterer dens uafhængighed.

73. Hvis begge betingelser er opfyldt, kan anklagemyndigheden udstede en europæisk arrestordre. En europæisk arrestordre, der udstedes på denne måde, skal imidlertid kunne prøves under en retssag ved en dommer eller en domstol i egentlig forstand. Hvis denne prøvelse ikke er mulig, berøres anklagemyndighedens status som »udstedende judiciel myndighed« ikke, men det gør virkningen af den europæiske arrestordre, som anklagemyndigheden har udstedt.

32 – Dette har Kommissionen (punkt 23-26 i dens skriftlige indlæg) og statsadvokaturen i Luxembourg (punkt 4 i dens skriftlige indlæg) også givet udtryk for.

33 – PF-dommen (Litauens øverste anklager), præmis 56.

2. Det første præjudicielle spørgsmål i sag C-626/19 PPU

74. Hvis denne fortolkning er korrekt, bør det første af den forelæggende rets spørgsmål omformuleres.

75. Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) ønsker oplyst, om en anklagemyndighed, som deltager i forvaltningen af retsplejen og handler uafhængigt, kan anses for en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, hvis domstolsprøvelsen af udstedelsen af den europæiske arrestordre sker forud for (ikke efter) selve afgørelsen om udstedelsen.

76. Af de ovennævnte grunde er det efter min opfattelse ikke relevant, om anklagemyndigheden, på de anførte betingelser, er en »udstedende judiciel myndighed«, men derimod, om den europæiske arrestordre, som den har udstedt, kan fuldbyrdes i den fuldbyrdende medlemsstat. Undersøgelsen skal derfor omhandle retmæssigheden af proceduren for vedtagelsen af den europæiske arrestordre og ikke spørgsmålet om, hvordan den person, der udsteder den, skal kvalificeres.

77. Spørgsmålet burde dermed omformuleres som følger: »Kan undersøgelsen af overholdelsen af betingelserne for udstedelsen af en europæisk arrestordre, der er vedtaget af en anklagemyndighed, som kan betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, ske forud for udstedelsen af den europæiske arrestordre?«

78. I henhold til de oplysninger, som den forelæggende ret har forelagt, blev den europæiske arrestordre i denne sag udstedt af en fransk anklagemyndighed som følge af en anmodning fra den retsinstans, der netop havde udstedt den nationale arrestordre. I forbindelse med vedtagelsen af den nationale arrestordre må denne retsinstans således have undersøgt betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre og nærmere bestemt dens forholdsmæssighed.

79. Naturligvis udgør den omstændighed, at den retsinstans, der vedtager den nationale arrestordre, allerede på dette tidspunkt vurderer, om de fornødne betingelser for, at anklagemyndigheden vedtager en europæisk arrestordre (især, om det er forholdsmæssigt at udstede den), er overholdt, en væsentlig garanti for, at ordningen efter rammeafgørelsen er blevet anvendt korrekt.

80. Hvis den nationale arrestordre og den europæiske arrestordre vedtages samtidigt eller næsten samtidigt, forsvinder risikoen for, at vurderingen af den europæiske arrestordres forholdsmæssighed er forældet. Denne risiko foreligger imidlertid, hvis den europæiske arrestordre udstedes lang tid efter den nationale arrestordre: I så fald er det muligt, at den vurdering af forholdsmæssigheden, som retsinstansen foretog på daværende tidspunkt, er forældet, og at der foreligger efterfølgende omstændigheder, der er tilstrækkelige til at ændre den.

81. Domstolen har taget stilling til en sådan mulighed i NJ-dommen (Anklagemyndigheden i Wien), hvori Domstolen fremhævede, at den kontrol af forholdsmæssigheden, som retten foretager[34], også skal tage hensyn til den indgriben i den pågældende persons rettigheder, som går videre end krænkelsen af frihedsretten, og derfor bør der tages hensyn til virkningerne af den europæiske arrestordre for så vidt angår de sociale og familiære relationer hos den person, der allerede befinder sig i en anden medlemsstat end den udstedende medlemsstat.

34 – Kontrollen af forholdsmæssigheden »i forbindelse med bevillingen af en national arrestordre [vedrører] virkningerne af den enkelte frihedsberøvelse, som arrestordren afstedkommer, og i forbindelse med bevillingen af den europæiske arrestordre den indgriben i den pågældende persons rettigheder, som går videre end de krænkelser af frihedsretten, som allerede er blevet undersøgt. Den ret, som er ansvarlig for bevillingen af den europæiske arrestordre, er nemlig forpligtet til navnlig at tage hensyn til virkningerne af proceduren for overgivelse og af selve overgivelsen af den berørte person, der er bosat i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, for så vidt angår denne persons sociale og familiære relationer« (præmis 44).

82. Ud over denne prøvelse af egen drift af betingelserne for at udstede en europæisk arrestordre indeholder præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) udtrykkeligt formuleringen »prøves under en retssag« og henviser dermed til en prøvelse, som den person, som den europæiske arrestordre er rettet mod, har anmodet om.

83. Ved vedtagelsen af den nationale arrestordre foretager dommeren en egentlig vurdering (af egen drift) af de omstændigheder, der får den pågældende til at udstede den nationale arrestordre, som eventuelt efterfølges af en europæisk arrestordre. Således som statsadvokaturen i Luxembourg har fremhævet, har den eftersøgte person af indlysende grunde ikke deltaget i denne procedure [35].

84. Denne judicielle vurdering er på grund af sin karakter imidlertid ikke tilstrækkelig til at overholde »de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse«, som er nævnt i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau). Det er altid den berørte person, der skal anmode om denne beskyttelse, som består af en procedure, hvor den pågældende kan intervenere og deltage og dermed udøve sin ret til et forsvar.

85. Derfor kan den prøvelse, der er nævnt i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), ikke erstattes af en domstolsprøvelse, som den, der foretages i forbindelse med vedtagelsen af den nationale arrestordre. For så vidt angår »prøvelsen« kan genstanden for denne kun være den europæiske arrestordre, når den er udstedt, hvilket fører til spørgsmålet om, hvornår det bør være muligt at foretage denne prøvelse. Dette spørgsmål rejses i det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-626/19 PPU.

3. Det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-626/19 PPU

86. Den forelæggende ret har lagt til grund, at det skal være muligt at prøve anklagemyndighedens afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre under en retssag. På dette grundlag ønsker retten oplyst, om det skal være muligt at foretage denne prøvelse inden fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, eller om det er tilstrækkeligt, at den kan foretages efter den faktiske overgivelse af den eftersøgte person.

87. OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) tager ikke udtrykkeligt stilling til dette spørgsmål. Jeg er imidlertid enig med Kommissionen i, at det på grund af faren for at påvirke retten til frihed, som udstedelsen af en europæisk arrestordre indebærer, bør være muligt at prøve denne under en retssag, så snart det er blevet vedtaget at udstede den [36]. Der må imidlertid tages forbehold for de tilfælde, hvor det på grund af hensyn til hemmeligholdelse af efterforskningen eller for at undgå, at den berørte person flygter, ikke er hensigtsmæssigt at forkynde den europæiske arrestordre med det samme, inden den pågældende er blevet anholdt.

88. Den eftersøgte person kan naturligvis opnå domstolsbeskyttelse gennem et søgsmål, der anlægges efter overgivelsen, selv om denne beskyttelse har en mindre rækkevidde end den beskyttelse, som den pågældende ville have haft, hvis han havde haft mulighed for anfægte foranstaltningen, for at undgå de negative konsekvenser, der er forbundet med fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre (navnlig frihedsberøvelsen).

35 – Det skriftlige indlæg fra statsadvokaturen i Luxembourg, s. 5.

36 – Punkt 30-32 i Kommissionens skriftlige indlæg.

89. Under alle omstændigheder, og således som statsadvokaturen i Luxembourg har anført [37], bestemmer artikel 10, stk. 5, i direktiv 2013/48/EU [38], at den udstedende medlemsstat er forpligtet til at udpege en advokat til den eftersøgte person i den fuldbyrdende medlemsstat, hvilket naturligvis har til formål at gøre det lettere for den pågældende at udøve sin ret til effektive retsmidler ved den udstedende medlemsstats retter uden først at skulle afvente overgivelsen.

90. Den omstændighed, at præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) ikke tager stilling til, hvornår det skal være muligt at anlægge sag til prøvelse af en europæisk arrestordre i den udstedende medlemsstat, bør dermed ikke fortolkes således, at det for at være i overensstemmelse med EU-retten er tilstrækkeligt, at det blot er muligt at anlægge sag efter overgivelsen af den pågældende i medfør af den europæiske arrestordre.

91. En national ordning, hvorefter det alene er muligt at anlægge en sådan sag efterfølgende og ikke at anfægte den europæiske arrestordre, når den er blevet vedtaget [39], overholder efter min opfattelse ikke »fuldt ud […] de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse« Den berørte person bør have adgang til et retsmiddel, der er i stand til at sikre ham en fuldgyldig retsbeskyttelse på grund af de alvorlige konsekvenser for hans ret til frihed.

92. Det er imidlertid vigtigt at betone, at anlæggelsen af en retssag i den udstedende medlemsstat ikke kan forstyrre behandlingen af den europæiske arrestordre i den fuldbyrdende medlemsstat, hvis judicielle myndighed skal overholde rammeafgørelsens betingelser samt de frister, der er fastsat heri, hvilket stemmer overens med Kommissionens opfattelse [40]. Alt dette er i sidste ende også til fordel for den eftersøgte person, som er frihedsberøvet under behandlingen af overgivelsesproceduren.

93. Sammenfattende kan de to præjudicielle spørgsmål, som den nederlandske ret har forelagt, besvares med ét samlet svar, idet det fremhæves, at muligheden for, at den berørte person kan anlægge sag ved en dommer eller en domstol i snæver forstand til prøvelse af den europæiske arrestordre, under alle omstændigheder må garanteres, selv hvis den efterfølger en national arrestordre, der er blevet vedtaget af en dommer.

4. En afsluttende bemærkning

94. Ovenstående konklusion følger efter min opfattelse uundgåeligt af anvendelsen af det krav, der blev fastlagt i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau), i dets yderste konsekvens.

95. Som nævnt er opfyldelsen af dette krav ikke nødvendigt for, at anklagemyndigheden kan betegnes som en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsen. Det forholder sig imidlertid således, at selv om anklagemyndigheden nyder denne status, vil en europæisk arrestordre udstedt af denne myndighed være behæftet med en alvorlig mangel, hvis det ikke er muligt at prøve den under en retssag.

96. I sidste ende betyder anerkendelsen af anklagemyndighedens status som »udstedende judiciel myndighed« meget lidt, hvis den europæiske arrestordre, som den udsteder, ikke kan fuldbyrdes, fordi den stammer fra en national ordning, som ikke tillader, at den prøves under en retssag.

37 – Det skriftlige indlæg fra statsadvokaturen i Luxembourg, s. 5, in fine.

38 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.10.2013 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).

39 – Eller som, ligesom i fransk ret, begrænser muligheden for at anlægge en sådan sag på et tidligere tidspunkt for en eftersøgt person, som allerede er part i den aktuelle straffesag, således som den franske regering har anført i punkt 35-37 i sit skriftlige indlæg.

40 – Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 33.

97. For at undgå denne uønskede virkning kunne Domstolen, indtil de relevante lovændringer foreligger [41], fastslå, at retterne i de udstedende medlemsstater, hvis regler tillader deres anklagemyndigheder at udstede europæiske arrestordrer, skal fortolke de processuelle regler således, at det er muligt at foretage en prøvelse såsom den i præmis 75 i OG og PI-dommen (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) omhandlede.

98. Hvis denne fortolkning, som er i overensstemmelse med EU-retten, ikke er mulig (fordi den er contra legem i national ret), findes der efter min opfattelse et andet middel til at sikre, at anvendelsen af rammeafgørelsen ikke forhindres.

99. Princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne og det deraf følgende princip om gensidig anerkendelse taler for en forenkling af procedurerne i rammeafgørelsen. Ud fra dette synspunkt er det efter min opfattelse ikke uden videre muligt at supplere grundene til at »afslå fuldbyrdelse« af en europæisk arrestordre med grunde, som ikke udtrykkeligt er fastlagt i rammeafgørelsen, som består i, at det for så vidt angår europæiske arrestordrer, der udstedes af anklagemyndigheden, skal godtgøres, at de nationale regler i den udstedende medlemsstat gør det muligt at foretage prøvelse under en retssag ved denne stats judicielle myndighed.

100. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed pålægges dette krav, gøres behandlingen af den europæiske arrestordre endnu mere kompliceret, eftersom denne myndighed i så fald skal være (mere end almindelig) bekendt med de nærmere kendetegn ved de øvrige medlemsstaters processuelle ordninger eller anmode om yderligere oplysninger [42].

101. I denne forbindelse bør det være domstolene i den udstedende medlemsstat, som efter fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre skal drage de nødvendige konsekvenser, som i den nationale ret og i lyset af kravene i henhold til EU-retten som fortolket af Domstolen følger af den omstændighed, at det ikke er muligt at anfægte den europæiske arrestordre i henhold til deres egen nationale ret.

102. Hvis en uafhængig anklagemyndighed, som ikke er underlagt instruktioner fra den udøvende magt på dette område, udsteder en europæisk arrestordre, skal denne ordre, idet den er udstedt af en »udstedende judiciel myndighed«, sammenfattende behandles af den fuldbyrdende judicielle myndighed, selv om det ikke fremgår, at udstedelsen kan gøres til genstand for domstolsprøvelse i den udstedende medlemsstat.

41 – I retsmødet anførte den franske, den nederlandske og den svenske regering, at såfremt det er nødvendigt at ændre deres lovgivninger som følge af Domstolens afgørelse, bør den tidsmæssige virkning af denne afgørelse begrænses. Jeg har opponeret mod et lignende forslag i mit forslag til afgørelse Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), som jeg henviser til (punkt 69 og 70).

42 – Det fremgik af retsmødet, at medlemsstaternes retsordener kan indeholde indirekte – til tider yderst komplicerede – former for domstolsprøvelse af udstedelsen af en europæisk arrestordre. Hvis det i hver enkelt sag skal afgøres, om denne anfægtelse er mulig, kræves der et kendskab til procesretten i den udstedende medlemsstat, som den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke med rimelighed kan afkræves.

V. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen svarer Cour d'appel (Chambre du conseil) (appeldomstolens voteringskammer, Luxembourg) og rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) således:

»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:

Anklagemyndigheden kan ikke betegnes som en »udstedende judiciel myndighed«, når dens medlemmer i forbindelse med vedtagelsen af en europæisk arrestordre skal overholde generelle straffepolitiske instruktioner fra justitsministeriet, som er bindende med hensyn til denne type ordrer, samt instrukser fra deres overordnede.

Subsidiært:

En person, der er eftersøgt i medfør af en europæisk arrestordre, som er udstedt af anklagemyndigheden i en medlemsstat, der deltager i forvaltningen af retsplejen og er sikret en uafhængig status, bør kunne anfægte denne ordre ved en dommer eller en domstol i den pågældende medlemsstat uden at skulle afvente sin overgivelse, så snart denne ordre er blevet udstedt (medmindre dette bringer straffesagen i fare), eller når den europæiske arrestordre er blevet forkyndt for den pågældende.«