Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 30. april 2019[1]

Sag C-509/18

Minister for Justice and Equality
mod
P.F.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde og politisamarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 6, stk. 1 – europæisk arrestordre – begrebet »judiciel myndighed« – anklagemyndighed – uafhængighed af den udøvende magt«

1. Jeg fremsætter i dag også forslag til afgørelse i de forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU[2], hvori de præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt af henholdsvis Supreme Court (øverste domstol, Irland) og High Court (ret i første instans, Irland). Spørgsmålet i begge sager er, om den tyske anklagemyndighed udgør en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584/RIA[3].

2. I ovennævnte forslag til afgørelse foreslår jeg Domstolen at besvare de forelæggende retters spørgsmål med, at den tyske anklagemyndighed ikke er en »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1.

3. I nærværende sag – C-509/18 – som også er forelagt af Supreme Court (øverste domstol, Irland), vedrører tvivlsspørgsmålet, om anklagemyndigheden i Litauen kan udstede en europæisk arrestordre. I overensstemmelse med førstnævnte forslag til afgørelse vil jeg foreslå den samme besvarelse med hensyn til anklagemyndigheden i Litauen, uanset dennes selvstændighed i forhold til den udøvende magt (på hvilket punkt den adskiller sig fra den tyske anklagemyndighed).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Jeg henviser til gengivelsen af femte, sjette og tiende betragtning til og artikel 1 og 6 i rammeafgørelsen i forslaget til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Minister for Justice and Equality.

3 – 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«).

B. National ret

5. I overensstemmelse med artikel 109 i den litauiske forfatning har domstolene enekompetence til at udøve retsplejen.

6. Ifølge artikel 118 i den litauiske forfatning er anklagemyndighedens opgave at tilrettelægge og lede efterforskningen og at sikre retsforfølgning af strafferetlige overtrædelser. Anklagemyndigheden er ved varetagelsen af sine opgaver uafhængig af repræsentanterne for alle myndigheder (lovgivende, udøvende og dømmende) og af enhver form for politisk pres eller indflydelse og er kun underlagt loven.

7. I henhold til artikel 3 i Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (lov om Republikken Litauens anklagemyndighed)[4] vedtager anklagemyndigheden sine afgørelser uafhængigt og suverænt, i overensstemmelse med loven og rimelighedsprincippet og under overholdelse af enkeltpersoners rettigheder og frihedsrettigheder, uskyldsformodningen og princippet om lighed for loven.

II. Baggrunden for tvisten og de præjudicielle spørgsmål

8. Den 18. april 2014 udstedte Republikken Litauens anklagemyndighed (herefter »anklagemyndigheden«) en europæisk arrestordre med henblik på overgivelse af P.F. til retsforfølgning for angiveligt at have begået en lovovertrædelse bestående i væbnet røveri i 2012.

9. P.F. rejste indsigelse mod overgivelsen ved High Court (ret i første instans, Irland) og gjorde herved bl.a. gældende, at anklagemyndigheden ikke er en »judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1.

10. Ved afgørelse af 27. februar 2017 fastslog High Court (ret i første instans), at anklagemyndigheden på baggrund af de oplysninger, som denne havde fremlagt, deltager i forvaltningen af retsplejen i den i rammeafgørelsen krævede forstand. Retten traf følgelig afgørelse om, at P.F. skulle overgives.

11. Afgørelsen af 27. februar 2017 blev stadfæstet af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) den 20. oktober 2017.

12. Efter iværksættelse af appel ved Supreme Court (øverste domstol, Irland) har denne besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:

»1) Er de kriterier, i henhold til hvilke det skal afgøres, om en offentlig anklager, der er udpeget som en udstedende judiciel myndighed i henhold til artikel 6, stk. 1, er en judiciel myndighed i den selvstændige betydning af dette begreb i rammeafgørelsen […], at 1) den offentlige anklager er uafhængig af den udøvende magt og 2) anses for at forvalte retsplejen eller deltage i forvaltningen af retsplejen i dennes egen retsorden?

2) I benægtende fald, hvilke kriterier skal den nationale ret da anvende ved afgørelsen af, om en offentlig anklager, der er udpeget som en udstedende judiciel myndighed i henhold til rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, er en judiciel myndighed i henhold til artikel 6, stk. 1?

3) For så vidt som kriterierne omfatter et krav om, at den offentlige anklager forvalter retsplejen eller deltager i forvaltningen af retsplejen, skal det så afgøres i overensstemmelse med den status, han har i sin egen retsorden, eller i overensstemmelse med bestemte objektive kriterier? Hvad er de objektive kriterier i givet fald?

4 – Lietuvos Respublikos Teisės Aktų Registras (TAR), 0921010KONSRG 922324.

4) Er Republikken Litauens offentlige anklager en judiciel myndighed i den selvstændige betydning af dette begreb i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelsen […]?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

13. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 6. august 2018.

14. Der er indgivet skriftlige indlæg af P.F., Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsministeren), den tyske, den østrigske, den franske, den ungarske, den litauiske, den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen. I retsmødet, der blev afholdt den 26. marts 2019 sammen med retsmødet i de forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU, deltog – foruden de parter, som har indgivet skriftlige indlæg, med undtagelse af den ungarske og den polske regering – den danske og den italienske regering.

IV. Bedømmelse

15. Spørgsmålene fra Supreme Court (øverste domstol) kan sammenfattes i det, som udgør det fjerde spørgsmål, nemlig om den litauiske anklagemyndighed er en »judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1.

16. Den forelæggende ret ønsker navnlig følgende oplyst:

– Om der med henblik på at afklare dens tvivl skal lægges vægt på anklagemyndighedens uafhængighed i forhold til den udøvende magt og dens opgave bestående i at »forvalte retsplejen eller deltage i forvaltningen af retsplejen« (det første spørgsmål).

– Hvis der skal lægges vægt på sidstnævnte opgave, om dette krav da skal fastsættes under hensyn til anklagemyndighedens status i henhold til national ret eller efter andre objektive kriterier (det tredje spørgsmål).

– Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, hvilke kriterier er da relevante (det andet spørgsmål).

17. I forslaget til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU anfører jeg som allerede nævnt, at anklagemyndigheden ikke kan betegnes som »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1.

18. Jeg skal ikke gentage, men kan henvise til de grunde, som jeg anfører i dette forslag til afgørelse, og som kan sammenfattes i den opfattelse, at en frihedsberøvelse som den, proceduren i henhold til rammeafgørelsen tillader, kun kan vedtages af en domstol stricto sensu, dvs. »den eneste myndighed, der er i stand til at give den adgang til effektive retsmidler for en domstol, som er omhandlet i chartrets artikel 47«[5].

19. I samme forslag til afgørelse henviser jeg ligeledes til princippet om domstolenes uafhængighed som afgørende kriterium for begrebet »judiciel myndighed«[6]. Dette princip er centralt for det spørgsmål, som er forelagt i denne sag, og det skal derfor være genstand for min analyse.

5 – Domstolen har i sin dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 53), fremhævet, at med henblik på at sikre denne beskyttelse »er bevarelsen af [retsinstansernes] uafhængighed […] afgørende, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 41)«.

6 – Forslag til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU, punkt 24 og punkt 79-99.

20. Jeg skal endnu en gang minde om, at på samme måde, som der består en nær sammenhæng mellem en retsafgørelses art og karakteren af den myndighed, som den hidrører fra, »er der også en nær forbindelse mellem en myndigheds uafhængighed og karakteren af dens afgørelser. Med andre ord afhænger en myndigheds judicielle karakter af arten og rækkevidden af dens uafhængighed« [7].

21. Eftersom anklagemyndigheden ikke udøver domsmyndighed, har den principielt ikke den uafhængighed, som er kendetegnende for udøvelsen af domstolsfunktionen.

22. Anklagemyndigheden kan ganske vist i national ret tildeles status som uafhængigt organ. For så vidt som dens opgaver ikke er retslige, kan den uafhængighed, som anerkendes i forhold til den, imidlertid ikke være »domstolenes uafhængighed«.

23. Ifølge oplysningerne i sagsakterne bestemmer den litauiske forfatning (artikel 118) således, at anklagemyndigheden er uafhængig af repræsentanterne for den lovgivende, udøvende og dømmende magt. Denne uafhængighed er den imidlertid tildelt »ved varetagelsen af sine opgaver«. Disse opgaver er at tilrettelægge og lede efterforskningen samt at sikre retsforfølgning af strafferetlige overtrædelser. Dette er klart ikkeretslige opgaver, idet retslige opgaver i streng forstand består i at anvende retten på uigenkaldelig vis med henblik på løsning af tvister [8].

24. Den dommer, som udøver domsmyndighed, har ingen anden interesse end at sikre retssystemets integritet. Af hensyn til denne interesse er dommeren givet en uafhængighed, som sikrer, at denne kun er undergivet loven, eller som med andre ord frigør denne fra enhver anden særlig interesse, herunder andre offentlige interesser som f.eks. at fremme retsforfølgningen af strafferetlige overtrædelser.

25. De myndigheder, der som anklagemyndigheden varetager offentlige opgaver inden for rammerne af retssystemet, har tillid til, at retssystemets integritet er sikret af den dømmende myndighed. Det er netop på grund af denne tillid, at disse myndigheder kan hellige sig virkeliggørelsen af den specifikke interesse, som deres opgaver tager sigte på.

26. Den litauiske anklagemyndighed er ifølge de modtagne oplysninger uafhængig med hensyn til at tilrettelægge og lede den strafferetlige efterforskning og retsforfølge strafferetlige overtrædelser, men ikke med hensyn til at sikre, at retssystemet som sådant ikke lider skade. Dens uafhængighed tjener den opgave, som den er betroet, og som skal udføres *inden for rammerne af retssystemet* og under anvendelse af de midler, som dette stiller til rådighed for den. Retssystemet er derfor et *middel* for anklagemyndigheden til at nå et mål.

27. Når dommeren er tildelt uafhængighed, er det derimod for at udøve domsmyndigheden, dvs. for på uigenkaldelig vis at fastslå retten i en konkret sag. Dommerens opgave er at have det *sidste ord* med hensyn til, hvad anvendelsen af loven medfører, således at – det *retskraftige* – svar er i overensstemmelse med gældende ret og dermed gyldigt. Dommerens uafhængighed giver mening ud fra dette perspektiv, for når dommeren gives beføjelse til at bilægge tvister (i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i de lovgivnings- og beslutningsprocedurer, som retssystemet består af), er det for at sikre enhver, at dette *sidste ord*, som dommeren har, er lovligt og uafhængigt af enhver indgriben.

7 – Ibidem, punkt 81.

8 – Jeg henviser herved til punkt 66 og 67 i mit forslag til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU.

28. Det kan derfor siges, at for dommeren er retssystemet ikke et *middel*, men et *mål* i sig selv. Det er mere præcist *det eneste mål*, som dommeren tjener, og til hvis opfyldelse denne er tildelt en uafhængighed, som er kvalitativt forskellig fra den, som kan tildeles anklagemyndigheden, eller som kan ligge i den pligt til objektivitet og upartiskhed, som er kendetegnende for de administrative myndigheder.

29. At betegne anklagemyndigheden som en uafhængig myndighed får den ikke til at svare til den dømmende magt, således som det heller ikke er tilfældet for de såkaldte *uafhængige myndigheder*, som er opstået i forbindelse med reguleringen af forskellige økonomiske sektorer. Helt konkret kan anklagemyndighedens uafhængighed ikke sidestilles med dommerens uafhængighed hverken hvad angår dens grundlag eller omfang, eftersom anklagemyndigheden og dommeren udfører forskellige opgaver.

30. Selvstændigheden af begrebet »judiciel myndighed« i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1 [9], er en konsekvens af behovet for at have en ensartet definition af dets betydning og rækkevidde i hele EU. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke har beføjelse til at anse institutioner, som – selv om de ikke udøver domsmyndighed – kan betegnes som *uafhængige* efter national ret, for at være »udstedende judiciel myndighed« [10].

31. Sidstnævnte udtalelse bygger i virkeligheden på den præmis, at anklagemyndighedens uafhængighed ikke må forveksles med domstolenes uafhængighed. Hertil kommer – i forbindelse med rammeafgørelsen – de vanskeligheder, som det ville medføre at anerkende, at andre institutioner end domstolene kan have karakter af udstedende judiciel myndighed.

32. Hvad angår den dømmende myndighed er det for alle medlemsstaternes vedkommende åbenbart, at der er tale om en uafhængig myndighed – hvoraf følger den tillid, som medlemsstaterne kan have med henblik på den gensidige ankerkendelse af domstolenes afgørelser – men det samme gælder ikke for anklagemyndigheden, hvilket denne præjudicielle forelæggelse og sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU er gode eksempler på.

33. Der anes således en trindeling af niveauerne for anklagemyndighedens selvstændighed i de forskellige medlemsstater, som den fuldbyrdende judicielle myndighed – selv om denne selvstændighed af begrebsmæssige årsager aldrig kan nå domstolenes uafhængighed – bør undersøge i hvert enkelt tilfælde i lyset af den lovgivning vedrørende anklagemyndigheden, som finder anvendelse i den udstedende medlemsstat.

34. Denne undersøgelse ville kunne forsinke overgivelsesproceduren og give anledning til anmodninger om oplysninger eller anfægtelser fra den berørte persons side. Begge dele ville uundgåeligt forlænge sagsbehandlingen og dermed de frihedsberøvende foranstaltninger, som måtte være vedtaget.

35. Af hensyn til en enkel og hurtig procedure – og ligeledes til retten til frihed – er det derfor nødvendigt a priori at afklare enhver tvivl med hensyn til karakteren af den myndighed, som har udstedt en europæisk arrestordre, og følgelig at lade udstedelse heraf være forbeholdt et (uafhængigt) dømmende organ.

36. Endelig skal jeg ligeledes her minde om, at jeg i forbindelse med mit forslag til afgørelse i Özçelik-sagen [11] anførte, at forarbejderne til rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, synes at godtgøre, at lovgiver foretrak at udelukke anklagemyndigheden fra begrebet judiciel myndighed i denne bestemmelses forstand.

9 – Som anerkendt af Domstolen i dom af 10.11.2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 32).

10 – Jeg fastholder, at dette gælder i forhold til rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, men ikke nødvendigvis i forbindelse med dens artikel 8, stk. 1, litra c). Jeg henviser med hensyn til dette til punkt 45-50 i mit forslag til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU.

11 – C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, punkt 39-42).

37. Artikel 3 i det oprindelige forslag til rammeafgørelse [12] medtog udtrykkeligt anklagemyndigheden i definitionen af »retslig myndighed« (udsteder eller modtager af den europæiske arrestordre) [13].

38. Som jeg anførte i forslaget til afgørelse i Özçelik-sagen [14], var det »[i] begrundelsen til forslaget […] tilføjet, at udtrykket »judiciel myndighed« svarede til det, der var indeholdt i den europæiske konvention om udlevering af 1957, hvori »judicielle myndigheder i egentlig forstand og den offentlige anklager med undtagelse af politimyndigheder« var omfattet af begrebet judiciel myndighed« [15].

39. Forslaget blev ikke vedtaget, og henvisningen til anklagemyndigheden blev fjernet i den endelige udgave af artikel 1 og 6.

40. Dette har givet anledning til en vis tvivl, og der er dem, som hævder, at det dermed må anses for givet, at anklagemyndigheden – uden behov for navns nævnelse – indgår i medlemsstaternes judicielle myndigheder med henblik på den europæiske arrestordre [16].

41. Nogle medlemsstater meddelte i henhold til rammeafgørelsens artikel 6, stk. 3, Generalsekretariatet for Rådet, at deres respektive anklagemyndigheder var blandt de »myndigheder, der var kompetente efter deres nationale lovgivning« til at udstede eller fuldbyrde en europæisk arrestordre. For disse medlemsstater ville det forhold, at henvisningen til anklagemyndigheden med navn er fjernet, ikke betyde udelukkelse fra begrebet.

42. Imidlertid giver disse meddelelser »i streng juridisk forstand ikke […] nogen formodninger for, om de foranstaltninger, som den enkelte medlemsstat har truffet, er i overensstemmelse med rammeafgørelsens indhold, og de er heller ikke en betingelse herfor. Bestemmelsen giver medlemsstaterne beføjelse til blandt sine judicielle myndigheder at udpege eller vælge dem, der skal have kompetence til at modtage eller udstede europæiske arrestordrer, men beføjelsen indebærer ikke, at de kan udvide begrebet judiciel myndighed ved at lade det omfatte organer, som ikke har denne status« [17].

43. Det er min opfattelse, at denne fjernelse af henvisningen til anklagemyndigheden skal fortolkes således, at lovgiver ønskede at udelukke denne fra rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1. Eftersom der er tale om et meget omdiskuteret spørgsmål, ville lovgiver – hvis ønsket havde været at give anklagemyndigheden karakter af judiciel myndighed i forbindelse med denne bestemmelse – have tilkendegivet dette udtrykkeligt, således som det blev det i det oprindelige forslag.

44. Ifølge det modsatte synspunkt var fjernelsen af henvisningen til anklagemyndigheden under lovgivningsproceduren begrundet med henblik på at undgå redundans. Jeg tror imidlertid ikke, at dette var tilfældet, hvilket den opståede usikkerhed netop viser.

12 – KOM(2001) 522 endelig udg.

13 – »Følgende definitioner gælder i denne rammeafgørelse: (a) »[e]uropæisk arrestordre«: en anmodning udstedt af en retslig myndighed i en medlemsstat til en anden medlemsstat om bistand til eftersøgning, anholdelse, tilbageholdelse og overgivelse af en person, for hvem der er afsagt en dom eller truffet en retsafgørelse efter artikel 2[;] (b) »retslig myndighed i udstedelseslandet«: en dommer eller offentlig anklager i den medlemsstat, der har udstedt en europæisk arrestordre[;] (c) »retslig myndighed i fuldbyrdelseslandet«: en dommer eller offentlig anklager i den medlemsstat, på hvis område den eftersøgte person opholder sig, og som træffer beslutning om at fuldbyrde en europæisk arrestordre […]«.

14 – C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, punkt 40).

15 – I bemærkningerne til forslagets artikel 3 er følgende anført: »Proceduren i forbindelse med den europæiske arrestordre bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Relationerne mellem stater afløses således i vid udstrækning af relationer mellem retslige myndigheder. *Begrebet »retslig myndighed« betyder ligesom i 1957-konventionen (jf. forklarende bemærkninger til artikel 1) de egentlige retslige myndigheder og anklagemyndigheden, med undtagelse af politimyndighederne*.« Min fremhævelse.

16 – En fremragende belysning af synspunkterne i denne diskussion findes i flertallets votum og dissensen i dom af 30.5.2012 afsagt af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) i sagen Assange v The Swedish Prosecution Autorithy, [2012] UKSC 22.

17 – Forslag til afgørelse Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punkt 43).

45. Meget mere enkelt forekommer det mig, at hvis ønsket med det oprindelige forslag var at slutte diskussionen om anklagemyndighedens judicielle karakter ved udtrykkeligt at bekendtgøre denne karakter, giver den senere fjernelse heraf ikke alene ikke anledning til at genoplive diskussionen, men den taler tværtimod for at lukke den med en benægtende besvarelse.

46. Hvis de begrebsmæssige og principielle grunde og de hensyn til sikkerhed og forenkling af proceduren, som jeg har forsvaret både i dette forslag til afgørelse og i forslaget til afgørelse i sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU, lægges til det ovenstående, er det min opfattelse, at den fortolkning, hvorefter anklagemyndigheden ikke gives karakter af »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, er bedst sammenhængende med det system, som er indført ved rammeafgørelsen.

V. Forslag til afgørelse

47. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen svarer Supreme Court (øverste domstol, Irland) på følgende måde:

»Artikel 6, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, skal fortolkes således, at begrebet »udstedende judiciel myndighed« ikke omfatter anklagemyndigheden.«