Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 2. marts 2016 [1]

Sag C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse — politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager — rammeafgørelse 2002/584/RIA — den europæiske arrestordre — artikel 8, stk. 1, litra c) — manglende forudgående national arrestordre, der er forskellig fra en europæisk arrestordre — virkning«

1. Er en national lovgivning, der bestemmer, at anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre udvides til den udstedende medlemsstats område, og som derfor tillader udstedelse af denne arrestordre med henblik på strafforfølgning uden en forudgående udstedelse af en særskilt national arrestordre, i overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne [2], som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 [3]?

2. Det er dette spørgsmål, der er stillet i anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 8, der er blevet forelagt i forbindelse med en begæring om – i Rumænien – at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt den 23. marts 2015 af Mátészalkai járásbíróság (retten i første instans i Mátészalka, Ungarn) mod Niculaie Aurel Bob-Dogi, en rumænsk statsborger, som blev anholdt i Rumænien den 2. april 2015, inden han blev undergivet retligt tilsyn.

3. Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) ønsker nærmere bestemt oplyst, om den »arrestordre«, der i medfør af rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), skal fremgå af den europæiske arrestordre, indebærer, at der foreligger en national arrestordre, der er forskellig fra en europæisk arrestordre, og som er udstedt inden denne, og, såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, om fraværet af en national arrestordre, der opfylder dette krav, kan anses for at udgøre en implicit grund til at afslå fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre.

4. Under deres tilsyneladende tekniske karakter dækker disse spørgsmål over et centralt emne i henseende til fremtiden for instrumenter til gensidig anerkendelse og således for opbygningen af det europæiske retsområde, der vedrører definitionen af de garantier, der er indført for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med ordningen med den europæiske arrestordre, hvis fuldbyrdelse nødvendigvis indebærer en mere eller mindre lang frihedsberøvelse.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 190, s. 1.

3 — EFT L 81, s. 24, herefter »rammeafgørelsen«.

5. Jeg er ikke i tvivl om svaret, når det først er fastslået dels, at undersøgelsen af den ungarske lovgivning i hovedsagen skal foretages i forhold til kravene om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, dels, at den pågældende lovgivning ikke udgør nogen garanti for effektiviteten af ordningen med den europæiske arrestordre.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg for det første argumentere for, at en europæisk arrestordre kun kan udstedes med henblik på fuldbyrdelse af en særskilt national arrestordre eller en anden eksigibel retsafgørelse med samme retskraft, der beordrer eftersøgning og anholdelse af den eftersøgte, og som er vedtaget i henhold til den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler.

7. Jeg vil dernæst redegøre for, at eftersom den manglende særskilte nationale arrestordre udgør en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, der er forbundet med selve den europæiske arrestordres eksistens, bør den fuldbyrdende judicielle myndighed afvise at fuldbyrde retsakten som europæisk arrestordre.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

8. 5.-8. og 10. betragtning til rammeafgørelsen er affattet som følger:

»(5) Den Europæiske Unions erklærede mål at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af de nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

(6) Den europæiske arrestordre, som denne rammeafgørelse omhandler, er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde.

(7) Da målet at erstatte det multilaterale udleveringssystem, der bygger på den europæiske udleveringskonvention af 13. december 1957, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler enkeltvis, og derfor bedre kan gennemføres på EU-plan, kan Rådet træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 2 [EU] og artikel 5 [EF]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. sidstnævnte artikel, er denne rammeafgørelse ikke mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(8) Afgørelser om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre skal underkastes tilstrækkelig kontrol, hvilket betyder, at en judiciel myndighed i den medlemsstat, hvor den eftersøgte er blevet anholdt, skal træffe afgørelse om den pågældendes overgivelse.

[...]

(10) Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne [...]«

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

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

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

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper som omhandlet i artikel 6 [EU].«

10. Rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 4a opregner de obligatoriske og fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre.

11. Rammeafgørelsens artikel 8 med overskriften »Den europæiske arrestordres indhold og form« bestemmer i stk. 1:

»Den europæiske arrestordre skal indeholde følgende oplysninger i overensstemmelse med formularen i bilaget:

[...]

c) angivelse af, om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, som er omfattet af artikel 1 og 2

[...]«

12. Rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2, bestemmer:

»Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, anmoder den om straks at få de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig i forbindelse med artikel 3-5 og 8, og kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelsen af disse oplysninger under hensyn til nødvendigheden af at overholde fristerne i artikel 17.«

B – *Ungarsk ret*

13. § 25 i lov nr. CLXXX. af 2012 om det strafferetlige samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény)[4] bestemmer:

»1) Hvis der indledes en straffesag mod den mistænkte, udsteder retten straks en europæisk arrestordre med henblik på dennes anholdelse i enhver medlemsstat i Den Europæiske Union og efterfølgende overgivelse, forudsat at overtrædelsens grovhed begrunder dette [...]

[...]

7) Anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre omfatter ligeledes det ungarske område.

4 — Magyar Közlöny 2012/260.

[...]«

II – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. Den 23. marts 2015 udstedte Mátészalkai járásbíróság (retten i første instans i Mátészalka) en europæisk arrestordre mod Niculaie Aurel Bob-Dogi, der er rumænsk statsborger, i forbindelse med en straffesag mod ham for forhold, begået i Ungarn den 27. november 2013, der kan betegnes som »grov legemsbeskadigelse«.

15. Der var tale om en trafikulykke på offentlig vej, hvorved en ungarsk statsborger, Jozsef Katona, der kørte på motorcykel, pådrog sig adskillige brud og kvæstelser. Niculaie Aurel Bob-Dogi var skyld i ulykken, da han førte sin lastbil med for høj hastighed.

16. Den 30. marts 2015 blev der indgivet en indberetning vedrørende den europæiske arrestordre til Schengen-informationssystemet (SIS).

17. Den 2. april 2015 blev Niculaie Aurel Bob-Dogi pågrebet i Rumænien, og efter at være blevet undergivet frihedsberøvelse blev han fremstillet for Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) med henblik på overgivelse til de ungarske judicielle myndigheder.

18. Appeldomstolen afslog ved kendelse af samme dag begæringen om varetægtsfængsling af Niculaie Aurel Bob-Dogi og beordrede, at han straks skulle løslades og undergives retligt tilsyn, idet den samtidig pålagde anklagemyndigheden en frist til at indgive en oversættelse af den europæiske arrestordre til rumænsk.

19. Under retsmødet den 15. april 2015 fik Niculaie Aurel Bob-Dogi udleveret en genpart af den europæiske arrestordre oversat til rumænsk.

20. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den ungarske lovgivning er i overensstemmelse med rammeafgørelsen. Den har bemærket, at af litra b) i den europæiske arrestordre – med overskriften »Afgørelse, der danner grundlag for arrestordren« – fremgår følgende: »anklagemyndigheden ved Nyíregyházi járásbíróság [retten i Nyíregyháza] K.11884/2013/4«, og i samme arrestordres litra b), punkt 1 – der bestemmer, at arrestordren eller retsafgørelsen med samme virkning nævnes – henvises der til »europæisk arrestordre nr. 1.B256/2014/19-II udstedt af Mátészalkai járásbíróság [(retten i første instans i Mátészalka)], der ligeledes er gyldig i Ungarn og i denne henseende ligeledes udgør en national arrestordre«. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om den europæiske arrestordre gyldigt kan udgøre et eget, selvstændigt retsgrundlag uden henvisning til en særskilt og forudgående national arrestordre.

21. Den forelæggende ret har i den forbindelse bemærket, at der har været uenighed om fortolkningen mellem de rumænske retsinstanser.

22. Mens anmodningen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre efter flertallets opfattelse i en sådan situation skal afslås med den væsentlige begrundelse, at denne ikke afhjælper det forhold, at der ikke foreligger en national arrestordre eller eksigibel retsafgørelse, har andre retsinstanser imidlertid efterkommet anmodningen om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre med den begrundelse, at de lovmæssige krav var opfyldt, eftersom de udstedende judicielle myndigheder udtrykkeligt havde anført, at den udstedte europæiske arrestordre udgjorde den retsafgørelse, der dannede grundlag for anmodningen til de rumænske judicielle myndigheder, idet det i visse tilfælde er blevet præciseret, at en europæisk arrestordre i henhold til ungarsk lovgivning samtidig udgjorde en national arrestordre.

23. Den forelæggende ret har anført, at i forbindelse med proceduren til fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre er den afgørelse, der anerkendes af den fuldbyrdende judicielle myndighed, den nationale retsafgørelse udstedt af den kompetente myndighed i henhold til den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler inden indledningen af proceduren til udstedelse af den europæiske arrestordre.

24. Den forelæggende ret har anført, at der er grundlæggende forskelle mellem den europæiske arrestordre og den nationale arrestordre. Den europæiske arrestordre udstedes således med henblik på anholdelse og overgivelse af en sigtet eller dømt person, der befinder sig på den fuldbyrdende medlemsstats område, mens den nationale arrestordre derimod udstedes med henblik på anholdelse af en person, som befinder sig på den udstedende medlemsstats område. Endvidere baseres udstedelsen af den europæiske arrestordre på en arrestordre eller afgørelse om fuldbyrdelse af en straf, hvorimod den nationale arrestordre udstedes på grundlag af de betingelser og de tilfælde, som udtrykkeligt reguleres i den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler. Endelig er der flere forskelle mellem den europæiske arrestordre og den nationale arrestordre hvad angår deres indhold, form og gyldighedsperiode.

25. Den forelæggende ret har heraf konkluderet, at såfremt der ikke foreligger en national arrestordre, må en person ikke anholdes eller varetægtsfængsles, og det kan ikke tillades, at den europæiske arrestordre »omdannes« til en national arrestordre efter overgivelsen af den eftersøgte. En sådan fortolkning vil endvidere være i strid med de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved EU-retten.

26. Det er endvidere den forelæggende rets opfattelse, at ud over de obligatoriske eller fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse, som er reguleret af rammeafgørelsen, har retspraksis vist, at der kan findes andre implicitte grunde til at afslå fuldbyrdelse. Dette vil være tilfældet, når de væsentlige eller formelle krav for den europæiske arrestordre ikke er opfyldt, bl.a. når der ikke foreligger en national arrestordre fra den udstedende medlemsstat, hvilket er tilfældet i hovedsagen.

27. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal udtrykket »om der foreligger en […] arrestordre« ved anvendelsen af rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), fortolkes således, at det vedrører en […] national arrestordre udstedt i henhold til den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler og således ikke en europæisk arrestordre?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan den omstændighed, at der ikke foreligger en […] national arrestordre da udgøre en implicit grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre?«

III – Bedømmelse

A – *Det første spørgsmål*

28. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at den arrestordre, der skal anføres på formularen, skal forstås som en national arrestordre, der er forskellig fra den europæiske arrestordre og er udstedt i henhold til den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler.

29. Den forelæggende ret rejser dette spørgsmål, da den står over for en europæisk arrestordre, som i formularens litra b), nr. 1), kun indeholder en henvisning til sig selv, idet de ungarske judicielle myndigheder, såfremt de er i besiddelse af alvorlige indicier for, at en person, der eftersøges med henblik på strafforfølgning, befinder sig på en anden medlemsstats område, direkte udsteder en europæisk arrestordre på baggrund af § 25 i den lov nr. CLXXX af 2012 om det strafferetlige samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, der bestemmer, at anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre ligeledes omfatter det ungarske område.

30. Inden spørgsmålet besvares, finder jeg det væsentligt at henlede opmærksomheden på, at formularen for den europæiske arrestordre, på grundlag af hvilken de ungarske judicielle myndigheder har anmodet de tilsvarende rumænske myndigheder om overgivelse af Niculaie Aurel Bob-Dogi, ikke blot i litra b), nr. 1), indeholder en henvisning til denne type af arrestordre, udstedt af Mátészalkai járásbíróság (retten i første instans i Mátészalka), men ligeledes, i litra b), under overskriften »Afgørelse, der danner grundlag for arrestordren«, henviser til »anklagemyndigheden ved retten i Nyíregyhá (Nyíregyházi járásbíróság) [(retten i Nyíregyháza)] K.11884/2013/4«. Jeg bemærker, at denne dobbelte angivelse skaber uklarhed for så vidt angår den europæiske arrestordre, med hensyn til hvem der træffer afgørelsen. Hvem har truffet afgørelsen om at udstede en arrestordre i forhold til Niculaie Aurel Bob-Dogi? Er det anklagemyndigheden ved Nyíregyházi járásbíróság (retten i Nyíregyhá), hvis afgørelse blot blev fuldbyrdet af Mátészalkai járásbíróság (retten i første instans i Mátészalka), eller er det denne sidstnævnte ret efter anmodning fra denne anklagemyndighed? Det vides ikke, og jeg tvivler stærkt på, om den forelæggende ret har nogen form for oplysninger desangående.

31. Selv om det antages, at afgørelsen er truffet af den pågældende ret, er jeg af den opfattelse, at rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at den kræver, at en europæisk arrestordre baseres på en særskilt national arrestordre, der beordrer eftersøgning og anholdelse af den eftersøgte i den udstedende medlemsstat.

32. Tre overensstemmende betragtninger synes at tale herfor. For det første er en ordning som den, der er fastsat i ungarsk ret, ikke i overensstemmelse med den europæiske arrestordres begrebsmæssige selvstændighed. For det andet afskærer denne ordning en person, der eftersøges med henblik på strafforfølgning, fra de processuelle garantier, som følger af udstedelsen af en national retsafgørelse om eftersøgning og anholdelse af den pågældende person. For det tredje hindrer en sidestilling af en europæisk arrestordre med en national arrestordre i medlemsstater såsom Ungarn, hvor legalitetsprincippet finder anvendelse, gennemførelsen af en proportionalitetsprøvelse i forbindelse med udstedelsen af den pågældende arrestordre.

33. Jeg vil behandle hver af disse betragtninger særskilt.

1. Sidestillingen af en europæisk arrestordre med en national arrestordre er ikke i overensstemmelse med den europæiske arrestordres begrebsmæssige selvstændighed

34. Den i ungarsk ret valgte løsning indebærer en sidestilling af begreberne europæisk arrestordre og national arrestordre, som er uforenelig med både ordlyden af og ånden i rammeafgørelsen.

35. For det første er autohenvisningen, der opstår, såfremt udstedelsen af en europæisk arrestordre sidestilles med en national arrestordre, i strid med selve ordlyden af rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), der bestemmer, at en europæisk arrestordre skal indeholde en angivelse i overensstemmelse med formularen i bilaget til denne af, »om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, som er omfattet af artikel 1 og 2«.

36. Det bemærkes, at hverken begrebet »arrestordre« eller begrebet »eksigibel afgørelse med samme retskraft« er defineret i rammeafgørelsen.

37. I denne henseende skal det erindres, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af de nævnte udtryk i mangel af en sådan definition i EU-retten ifølge Domstolens faste praksis skal ske under hensyntagen til både den pågældende EU-retlige bestemmelses ordlyd og til den sammenhæng, hvori den indgår [5].

38. Det bemærkes først og fremmest, at der i ordlyden af rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c), anvendes udtrykket »arrestordre«, mens det udtryk, der anvendes i dens overskift, i betragtningerne, i deloverskrifterne samt i indholdet af dens artikler [6] med henblik på at betegne den ordning om overgivelse, den skal regulere, er »europæisk arrestordre«.

39. Ordlyden af overskriften på litra b) i formularen, der findes som bilag til rammeafgørelsen, støtter en fortolkning, hvorefter denne sondrer mellem begrebet »arrestordre« og begrebet »europæisk arrestordre«, da det fremgår, at den afgørelse, der »danner grundlag for« den europæiske arrestordre, skal nævnes heri, hvilket klart indebærer, at der foreligger en anden afgørelse end selve arrestordren, som danner grundlag for denne.

40. Henset til denne sondring skal udtrykket »arrestordre« ikke betragtes som en generisk betegnelse, som under samme betegnelse omfatter såvel den europæiske arrestordre som de nationale arrestordrer, men som en specifik betegnelse, der alene betegner den nationale arrestordre.

41. I modsætning til, hvad den ungarske regering har gjort gældende, fremgår det således af rammeafgørelsens ordlyd og den tilknyttede formular, at udstedelsen af en europæisk arrestordre er betinget af, at der foreligger en national arrestordre, hvortil den europæiske arrestordre knytter sig, og som udgør retsgrundlaget for denne.

42. For det andet er en sidestilling af en europæisk arrestordre med en national arrestordre efter min opfattelse grundlæggende i strid med den af rammeafgørelsen indførte ordning for retligt samarbejde og definitionen heraf i dennes artikel 1, stk. 1.

43. Det bemærkes i denne forbindelse, at formålet med rammeafgørelsen, således som Domstolen gentagne gange har fastslået under henvisning til dennes artikel 1, stk. 1 og 2, samt femte og syvende betragtning hertil, er »at erstatte det multilaterale udleveringssystem mellem medlemsstaterne med en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning, og at denne ordning er baseret på princippet om gensidig anerkendelse« [7].

44. Med dette formål for øje er der i rammeafgørelsen indført en ny forenklet og mere effektiv ordning for overgivelse med henblik på at »lette og fremskynde det retlige samarbejde med henblik på at bidrage til at gennemføre Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af den høje grad af tillid, der skal være mellem medlemsstaterne« [8].

45. Den europæiske arrestordre er således udfærdiget som en ordning, der skal træde i stedet for udleveringsproceduren for at lette overgivelsen af en eftersøgt, der befinder sig i en anden medlemsstat, end den, hvori arrestordren blev udstedt. Denne opfattelse, der ligger til grund for rammeafgørelsen, fremgår klart af definitionen i dennes artikel 1, stk. 1, der viser, at den europæiske arrestordre udelukkende omfatter anholdelsen af den eftersøgte i en anden medlemsstat end den udstedende medlemsstat med henblik på overgivelsen af den eftersøgte.

5 — Dom West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

6 — Selv om den franske version af rammeafgørelsens artikel 3, stk. 1, anvender begrebet »mandat d'arrêt«, når den højst sandsynligt skal betegne den europæiske arrestordre, optræder adjektivet »europæisk« imidlertid i flere af rammeafgørelsens andre sprogversioner (jf. bl.a. den bulgarske, den spanske, den tyske, den græske, den ungarske og den nederlandske version).

7 — Jf. i denne retning dom Lanigan (EU:C:2015:474, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

8 — Jf. i denne retning dom Lanigan (EU:C:2015:474, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

46. Som det ligeledes fremgår af femte og sjette betragtning til rammeafgørelsen, erstatter den de traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, og som indebærer den udstedende myndigheds deltagelse og stillingtagen, med en ordning med samarbejde mellem de nationale retsinstanser med det formål at sikre fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område i et fælles retligt område, hvor princippet om gensidig anerkendelse udgør en »hjørnesten«.

47. Selv om rammeafgørelsen indeholder forskellige udtryk for den europæiske arrestordres videreudvikling i forhold til den traditionelle opfattelse af overgivelse, såsom navnlig en retslig kontrol med proceduren, ophævelse af bestemmelsen om ikke-udlevering af nationale borgere og delvis opgivelse af dogmet om dobbelt strafbarhed, skal det imidlertid bemærkes, at EU-lovgiver ikke har ophævet enhver form for overgivelsesordning mellem medlemsstaterne ved at skabe en ordning med automatisk anerkendelse af de nationale arrestordrer, der således kan bevæge sig frit i hele det europæiske retsområde.

48. Endelig udgør rammeafgørelsen et mellemtrin i den gradvise gennemførelse og udbygning af princippet om gensidig anerkendelse, hvilket bl.a. andet viser sig ved, at den europæiske arrestordre er udfærdiget som et instrument i en national procedure, hvis udstedelse er betinget af, at der foreligger et allerede eksisterende nationalt fuldbyrdelsesdokument [9].

49. Herom skal det bemærkes, at i løbet af den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af rammeafgørelsen, blev formuleringen »angivelse af, *om* der foreligger en endelig dom eller en anden eksigibel afgørelse [eller ej]« [10] i artikel 6, litra c), i forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem medlemsstater [11] erstattet med formuleringen »angivelse af, om der foreligger en eksigibel dom, en arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft«, der ophæver den valgfrie karakter af denne angivelse.

50. Endelig betegner udtrykket »europæisk arrestordre« efter min opfattelse det oprindelige instrument, der blev skabt ved rammeafgørelsen, hvorved den udstedende myndighed, der anmoder om fuldbyrdelse af den nationale afgørelse på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som følge af de obligatoriske anmærkninger, den indeholder, gør det muligt for den fuldbyrdende myndighed at fastslå, at der foreligger en arrestordre samt dennes formelle overensstemmelse med betingelserne i rammeafgørelsen.

51. Da den europæiske arrestordre er det instrument, hvorved en medlemsstats judicielle myndighed anmoder en anden medlemsstats judicielle myndighed om overgivelse af en eftersøgt, kan den således ikke forveksles med selve ordren om eftersøgning og anholdelse, for hvis fuldbyrdelse den er udstedt. Med andre ord udgør den en retsakt, der inden for det europæiske retsområde gør det muligt at fuldbyrde en eksigibel afgørelse om at anholde den eftersøgte. Jeg deler på ingen måde den østrigske regerings opfattelse, hvorefter den europæiske arrestordre »ligeledes [...] er en arrestordre«. Jeg er derimod af den opfattelse, at den særlige karakter af dette instrument til retligt samarbejde udelukker, at en udvidelse af dens anvendelsesområde til den udstedende medlemsstats område, i henhold til den nationale lovgivning i denne medlemsstat, kan afhjælpe en manglende udstedelse af en national arrestordre eller enhver anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, hvorfor fraværet af en sådan arrestordre indebærer, at den europæiske arrestordre ikke har noget retsgrundlag.

52. Dette manglende retsgrundlag er så meget desto mere uacceptabelt, da det fratager den eftersøgte de processuelle garantier, der omgærder udstedelsen af en national retsafgørelse, og som tilføjes garantierne forbundet med proceduren for den europæiske arrestordre.

9 — I øvrigt består det efterfølgende trin i denne proces ikke i at ophæve den nationale arrestordre, således som det bestemmes i ungarsk ret, men i at den nationale arrestordre kan bevæge sig frit i hele det europæiske retsområde.

10 — Min fremhævelse.

11 — KOM(2001) 522 endelig.

2. Udvidelsen af anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre til den udstedende medlemsstats område afskærer den person, der eftersøges med henblik på strafforfølgning, fra de processuelle garantier, som følger af udstedelsen af en national retsafgørelse

53. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen netop om, hvorvidt den såkaldte »forenklede« procedure i hovedsagen kunne begrænse de garantier i national ret, der beskyttede den eftersøgte, har den ungarske regering under retsmødet afvist enhver risiko for begrænsning af disse garantier, idet den gjorde gældende dels, at til forskel fra den nationale arrestordre, der ikke kun kan udstedes af en retsinstans, men ligeledes af politiet eller anklagemyndigheden, kan den europæiske arrestordre kun udstedes af en dommer, dels, at betingelserne for dens udstedelse er strengere end dem, der regulerer udstedelsen af en national arrestordre.

54. Disse forklaringer er langt fra betryggende og styrker snarere min bekymring, som jeg allerede har givet udtryk for, i henseende til risikoen for at svække retten til forsvar som fraværet af en national retsafgørelse, der danner grundlag for den europæiske arrestordre, indebærer.

55. Efter min opfattelse forudsætter de snævre rammer for at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, at der gælder konkrete og effektive processuelle garantier for retten til forsvar i den medlemsstat, der udsteder den europæiske arrestordre, uden hvilke den nødvendige balance, der ligger til grund for opbygningen af et europæisk retsområde, mellem kravene om strafferetlig effektivitet og sikring af de grundlæggende rettigheder ødelægges.

56. Betingelsen om, at der skal foreligge en national arrestordre, der er forskellig fra den europæiske arrestordre, repræsenterer imidlertid en væsentlig garanti for bevarelsen af denne balance i rammeafgørelsens ordning, og den er på ingen måde udtryk for en unødigt formalistisk fortolkning.

57. Denne betingelse er nødvendig for den gensidige tillid og overholdelsen af den eftersøgtes rettigheder.

58. For det første hviler den gensidige tillid på, at der foreligger en national arrestordre.

59. Princippet om gensidig anerkendelse, som udgør grundlaget for ordningen med den europæiske arrestordre, er selv baseret på gensidig tillid, som ifølge formuleringen i West-dommen [12] »skal eksistere« mellem medlemsstaterne [13]. Domstolen har i F.-dommen [14] præciseret, at den gensidige tillid mellem medlemsstaterne hviler på, at deres respektive nationale retsorden er i stand til at yde »samme effektive beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt på unionsplan, og navnlig i chartret [(dvs. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«))]« [15].

60. Processen med gensidig anerkendelse er således baseret på opfattelsen af, at det ikke er nødvendigt, at en retsafgørelse, hvis fuldbyrdelse begæres i en medlemsstat, opfylder alle de formelle og materielle betingelser, der kræves i den pågældende medlemsstat, når den overholder de tilsvarende krav i den medlemsstat, hvor den er udstedt. Som Europa-Kommissionen med rette har bemærket, er den gensidige anerkendelse i den i rammeafgørelsen indførte overgivelsesordning, baseret på forudsætningen om, at enhver europæisk arrestordre er baseret på en national arrestordre eller en anden eksigibel afgørelse med samme retskraft, der er vedtaget i henhold til den pågældende medlemsstats strafferetsplejeregler.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Præmis 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Præmis 50.

61. Eksistensen af en national arrestordre, hvis fuldbyrdelse er grundlaget for udstedelsen af en europæisk arrestordre, gør det således muligt for de judicielle myndigheder i de øvrige medlemsstater at få sikkerhed for, at samtlige nationale lovkrav er opfyldt for at kunne kræve anholdelse og frihedsberøvelse af en eftersøgt med henblik på strafforfølgning. Uden denne mindstegaranti ville den forenklede ordning for overgivelse langt fra kunne danne grundlag for den gensidige tillid, der skal herske mellem de udstedende judicielle myndigheder og de fuldbyrdende judicielle myndigheder, og tværtimod give anledning til manglende tillid.

62. Betingelsen om, at der skal foreligge en national retsafgørelse udgør således ikke blot et rent formelt krav, der følger af en ordlydsfortolkning af rammeafgørelsen. Ved at kræve, at den europæiske arrestordre skal baseres på en fælles processuel sokkel i form af en national retsafgørelse, der sikrer, at en uafhængig og upartisk ret træffer afgørelse om tvangsindgrebet, tilfører den princippet om en effektiv og lige beskyttelse et væsentligt minimumsindhold og gør det følgelig muligt at opnå en retlig konkretisering af princippet om gensidig tillid, der, for reelt at eksistere, ikke blot kan bestå af tomme hensigtserklæringer.

63. Det bemærkes herom, at når princippet om gensidig tillid først og fremmest henvender sig til de medlemsstater, som skal udvise gensidig tillid på trods af de forskelle, der adskiller deres respektive nationale lovgivninger, har dette princip også for domstolene en yderligere dimension i form af en fortolkning af medlemsstaternes forpligtelser, der følger af de instrumenter, der gradvist skal indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed [16]. Efter min opfattelse skal den gensidige tillid gives et materielt indhold i form af en national retsafgørelse som grundlag for den europæiske arrestordre, der følger af rammeafgørelsens artikel 8.

64. For det andet forudsætter overholdelsen af den eftersøgtes rettigheder, at der foreligger en national arrestordre.

65. Det bemærkes, at arrestordren pr. definition ikke kun indeholder ordren om anholdelse, men ligeledes om frihedsberøvelse. Den kan ikke sidestilles med en frihedsberøvelse i forbindelse med varetægtsfængsel f.eks. i løbet af en undersøgelse. Fuldbyrdelsen af denne arrestordre medfører i sagens natur på grund af de frister, der ikke kan gøres kortere, og navnlig som følge af retlige og materielle betingelser for dens gennemførelse, en lang frihedsberøvelse, som retsakten i øvrigt sidestiller med enten begyndelsen af fuldbyrdelsen af straffen eller en midlertidig varetægtsfængsling inden domsafsigelsen, da den således tilbagelagte periode skal fratrækkes den straf, der skal fuldbyrdes, eller efter omstændighederne den straf, der skal afsones efter domsafsigelsen [17].

66. Eksistensen af en national arrestordre, der danner grundlag for en europæisk arrestordre, skal således forstås som udtryk for legalitetsprincippet, der indebærer, at den tvangsbeføjelse, på grundlag af hvilken der er udstedt en ordre om eftersøgning, anholdelse og frihedsberøvelse, ikke kan udøves uden for de retlige grænser, der er fastlagt i hver enkelt medlemsstats nationale ret, inden for hvilke de offentlige myndigheder har beføjelse til at eftersøge, retsforfølge og dømme personer, der er mistænkt for at have begået en forbrydelse.

67. Den retlige ordning, der gælder for fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre som den i hovedsagen, opfylder ikke dette grundlæggende krav.

16 — Jf. bl.a. i denne retning O. De Schutter: »La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle«, La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005, s. 79, særligt s. 103, der i princippet om gensidig anerkendelse ser et princip, der spiller samme rolle som princippet om loyalt samarbejde.

17 — Jf. rammeafgørelsens artikel 26, stk. 1.

68. Det må konstateres, at den pågældende ordning er præget af stor tvetydighed. Hvad betyder helt konkret den bestemmelse, hvorefter den europæiske arrestordres anvendelsesområde »også omfatter det ungarske område«?

69. Ud fra en ordlydsfortolkning indebærer den pågældende bestemmelse, at den europæiske arrestordre finder anvendelse på ungarsk område samtidig med, at den følger sin egen retlige ordning. Hvis man forestiller sig, uden at det bliver for konstrueret, at de ungarske judicielle myndigheder har udstedt en europæisk arrestordre, der også udgør en national arrestordre, i forhold til en person, som de troede befandt sig i udlandet, men som siden arresteres i Ungarn. Hvilke regler skal da anvendes? Hvis man holder sig til ordlyden i den nationale bestemmelse, har den retsakt, der danner grundlag for anholdelsen, retlig karakter af en europæisk arrestordre, hvis virkninger kun »udvides« til det nationale område. Det følger heraf, at den retlige ordning for denne arrestordre skal anvendes på ungarsk område, som hvis den fandt anvendelse på området for enhver anden medlemsstat. Betyder dette, at de ungarske judicielle myndigheder skal betragtes som både udstedende myndigheder og fuldbyrdelsesmyndigheder, og at den eftersøgte, når først denne er anholdt, har rettigheder efter rammeafgørelsen og – forudsat, at denne kan afvise at samtykke i sin udlevering – kan være omfattet af eller afvise at være omfattet af »specialitetsreglen«? Skal fristerne for fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre overholdes? Disse forskellige spørgsmål viser, at udvidelsen af den europæiske arrestordre til området for udstedelsesmedlemsstaten tegner en retlig ordning med særdeles utydelige grænser, som på ingen måde opfylder kravet om retssikkerhed.

70. Det er kun på grundlag af en vis bearbejdning af ordlyden i den ungarske bestemmelse, der udvider anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre til det ungarske område, at det er muligt at foretage en fortolkning, der følger den ungarske regerings opfattelse, hvorefter den europæiske arrestordre har retlig karakter af en national arrestordre i Ungarn og en europæisk arrestordre i de øvrige medlemsstater.

71. Selv om man følger den ungarske regerings fortolkning, er den retlige ordning for den pågældende arrestordre præget af en stor tvetydighed, da den ligesom den romerske gud Janus har to ansigter i form af en national arrestordre på udstedelsesmedlemsstatens område og en europæisk arrestordre i de øvrige medlemsstater.

72. I det omfang den europæiske arrestordre, således som jeg tidligere har fremhævet, for det første udgør et instrument til retligt samarbejde, som ikke udgør nogen ordre om eftersøgning eller anholdelse af den eftersøgte i udstedelsesmedlemsstaten, fratager den ungarske ordning den europæiske arrestordre sin genstand og dermed sit retsgrundlag.

73. For det andet, og som konsekvens heraf, berøves den eftersøgte således muligheden for – idet der ikke findes en anden afgørelse end den europæiske arrestordre, der kan anfægtes – at anfægte lovligheden i udstedelsesmedlemsstaten af anholdelsen og frihedsberøvelsen i henseende til bestemmelserne i denne medlemsstat. For så vidt som den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke har beføjelse til at pådømme grundene til at afslå fuldbyrdelse fastsat i rammeafgørelsen, er der risiko for, at et helt aspekt af lovligheden ved anholdelsen og frihedsberøvelsen undgår enhver retslig kontrol. Således sker der væsentlig skade på retten til en effektiv domstolsprøvelse som sikret ved chartrets artikel 47.

74. Det er ganske vist korrekt, at strafforfølgelsen fortsat falder uden for anvendelsesområdet for rammeafgørelsen og for EU-retten. Medlemsstaterne forbliver imidlertid underlagt forpligtelsen til at overholde de grundlæggende rettigheder som omhandlet i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november

1959 [18], herunder retten til adgang til effektive retsmidler som omhandlet i konventionens artikel 13 og chartrets artikel 47. Udstedelsen af en europæisk arrestordre fritager således ikke medlemsstaterne for at overholde de processuelle garantier, der er fastsat i national ret, når de beslutter at frihedsberøve en person.

75. Det er efter min opfattelse netop for at undgå risikoen for at blive afskåret fra de garantier, der er forbundet med deltagelsen af en dommer, som er garant for de individuelle frihedsrettigheder, at EU-lovgiver har fastsat, at den europæiske arrestordre skal baseres på en retsafgørelse vedtaget i henhold til udstedelsesmedlemsstatens retsplejeregler.

76. Endvidere vil udstedelsen af en enkelt arrestordre, der gælder både som europæisk arrestordre og national arrestordre, afskære fuldbyrdelsesmedlemsstaterne fra garantien for, at udstedelsesmedlemsstaten har foretaget en proportionalitetsprøvelse.

3. Udstedelsen af en europæisk arrestordre, der gælder som national arrestordre, kan hindre gennemførelsen af en proportionalitetsprøvelse ved udstedelsen af den europæiske arrestordre.

77. Spørgsmålet om proportionalitetsprøvelsen udgør en af de største vanskeligheder, som ordningen for den europæiske arrestordre har været stillet over for siden sin gennemførelse.

78. Kommissionen har i sin rapport om gennemførelsen siden 2007 af rammeafgørelsen [19] bemærket, at tilliden til anvendelsen af den europæiske arrestordre er blevet undergravet af det tilbagevendende spørgsmål om anvendelsen af europæiske arrestordrer til overgivelse af personer, der er eftersøgt for ofte meget små forseelser [20]. Den har endvidere anført, at der er tale om en uforholdsmæssig stor påvirkning af eftersøgte personers frihed, »når europæiske arrestordrer udstedes i sager, hvor (varetægts)fængsling ikke ville forekomme at være rimelig« [21].

79. Europa-Parlamentet har i sin beslutning af 27. februar 2014 med henstillinger til Kommissionen om revision af den europæiske arrestordre [22] anbefalet, at ved udstedelsen af den europæiske arrestordre skal den kompetente myndighed »omhyggeligt vurdere behovet for den ønskede foranstaltning på grundlag af alle relevante faktorer og omstændigheder under hensyntagen til den mistænkte eller tiltalte persons rettigheder og muligheden for at opnå de ønskede mål ved hjælp af en passende alternativ og mindre indgribende foranstaltning, og anvende den mindst indgribende tilgængelige foranstaltning« [23].

80. Rådet har i sin endelige rapport om fjerde runde af gensidige evalueringer med overskriften »Den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre og de hermed forbundne procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne« [24] undersøgt spørgsmålet om indførelse af en proportionalitetstest, der »forstås som en test, der supplerer kontrollen af, om de nødvendige betingelser er opfyldt, og som baseres på, om det er hensigtsmæssigt at udstede en europæisk arrestordre i betragtning af sagens faktiske omstændigheder« [25]. I sin anbefaling 9 til medlemsstaterne har Rådet givet sine forberedende organer instruks om at fortsætte drøftelserne vedrørende indførelse af et proportionalitetskrav henblik på at nå til en sammenhængende løsning på EU-plan.

18 — Jf. dom F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, præmis 48).

19 — Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen siden 2007 af Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (KOM(2011) 175 endelig).

20 — Jf. rapportens punkt 5.

21 — Ibidem.

22 — Dokument T7-0174/2014.

23 — Jf. beslutningens bilag.

24 — Dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

25 — Jf. rapportens punkt 3.9.

81. Dernæst besluttede Rådet på mødet den 3. og 4. juni 2010 at ændre den europæiske håndbog om udstedelse af en europæisk arrestordre [26] for i dennes punkt 3 at indføre kriterierne for udstedelsen af arrestordren.

82. Herefter fremgår det, at »[i] betragtning af at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre har alvorlige følger i form af begrænsning af den eftersøgtes fysiske frihed og frie bevægelighed, bør de kompetente myndigheder ikke desto mindre om muligt, inden de beslutter at udstede en arrestordre, tage proportionaliteten i betragtning ved at vurdere en række vigtige faktorer«, såsom »overtrædelsens grovhed, muligheden for at tilbageholde den mistænkte [...] den forventelige straf, hvis den eftersøgte person bliver kendt skyldig i den påståede overtrædelse, [og] sikring af en effektiv beskyttelse af offentligheden og hensyntagen til ofrenes interesser«. Endvidere er det angivet, at »[d]en europæiske arrestordre [ikke] bør […] vælges, hvis det tvangsindgreb, der forekommer rimeligt, tilstrækkeligt og anvendeligt i det foreliggende tilfælde, ikke er sikkerhedsforvaring«.

83. Det skal tilføjes, at Rådet udtrykkeligt har indskrevet proportionalitetskravet i sin afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) [27], hvis artikel 21 bestemmer, at forud for udstedelsen af en indberetning undersøger medlemsstaten, om det pågældende tilfælde er »så egnet, relevant og vigtigt, at indberetningen bør optages i SIS II«. Da en SIS indberetning i medfør af rammeafgørelsens artikel 9 svarer til en europæisk arrestordre, bevirker den pågældende bestemmelse, at proportionalitetsprøvelsen af ordren indgår i positiv ret.

84. Imidlertid foreskriver selve rammeafgørelsen ikke udtrykkeligt, at de udstedende judicielle myndigheder skal foretage en proportionalitetsprøvelse, og det fremgår i øvrigt af håndbogens punkt 3, at »[d]et er klart, at rammeafgørelsen [...] ikke omfatter nogen forpligtelse for den udstedende medlemsstat til at undersøge proportionaliteten, og at medlemsstaternes lovgivning spiller en vigtig rolle i denne forbindelse«. Den udstedende judicielle myndigheds proportionalitetsprøvelse følger således af en »fortolkning [...] *i overensstemmelse med* bestemmelserne i rammeafgørelsen [...] og med den generelle filosofi bag dens gennemførelse« [28].

85. Den udstedende judicielle myndigheds proportionalitetsprøvelse skulle således ikke være baseret på rammeafgørelsens bindende karakter, men alene på en konsensus blandt medlemsstaterne, som deles af Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Kontrollen er blot »kompatibel« med rammeafgørelsen uden at være pålagt af denne.

86. Lige så meget som jeg afviser denne antagelse, som synes forkert, er jeg overbevist om, at håndbogen kun indeholder »bemærkninger«, som alene har karakter af »blotte anbefalinger« [29].

87. Efter min opfattelse er rammeafgørelsen bindende, både idet den kræver en proportionalitetsprøvelse på tidspunktet for udstedelsen af den europæiske arrestordre, og idet den i princippet forbyder en sådan på tidspunktet for fuldbyrdelsen af ordren, bortset fra tilfælde, hvor der foreligger helt undtagelsesvise omstændigheder.

88. Som almindeligt EU-retligt princip, der nu er udtrykt i artikel 5 TEU, nævnes proportionalitetsprincippet i syvende betragtning til rammeafgørelsen, der nævner, at rammeafgørelsen i overensstemmelse med dette princip ikke er mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå målet om at erstatte det multilaterale udleveringssystem, der bygger på den europæiske udleveringskonvention af 13. december 1957.

26 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139, herefter »håndbogen«.

27 — EUT L 205, s. 63.

28 — Min fremhævelse.

29 — Jf. fodnote på håndbogens side 1.

89. Endvidere fremgår det af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, at denne ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 EU og gengivet i chartret.

90. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, kan der kun indføres begrænsninger i de rettigheder og friheder, der gives ved denne, såfremt »[*u*]nder *iagttagelse af proportionalitetsprincippet* [...] disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder« [30].

91. I strafferetten kommer dette proportionalitetsprincip særligt til udtryk i det strafferetlige proportionalitetsprincip, sikret ved chartrets artikel 49.

92. Ud over disse almindelige henvisninger til proportionalitetsprincippet behandler rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, ved at definere det materielle anvendelsesområde for den europæiske arrestordre indirekte, men dog netop spørgsmålet om vurderingen af proportionaliteten i beslutningen om at udstede en sådan arrestordre, idet den foreskriver, at denne kun kan udstedes med henblik på strafforfølgning i forbindelse med forhold, der efter den udstedende medlemsstats lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder og, ved fuldbyrdelse af en af disse foranstaltninger, fængselsstraffe på mindst 4 måneder.

93. Ikke desto mindre udelukker udstedelsen af en europæisk arrestordre i overensstemmelse med forskrifterne i denne bestemmelse ikke nødvendigvis enhver tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Som det fremgår af den i håndbogen fastsatte ikke-udtømmende opregning af faktorer, der skal tages i betragtning, forudsætter gennemførelsen af en proportionalitetsprøvelse en konkret vurdering af hvert forholds særlige omstændigheder.

94. Efter min opfattelse pålægger rammeafgørelsen et krav om en sådan kontrol på tidspunktet for udstedelsen af den europæiske arrestordre, uden at det med rette kan indvendes, at betingelserne for udstedelsen henhører under medlemsstaternes eksklusive kompetence på straffeområdet.

95. Denne indvending tager for det første ikke højde for den sondring, der netop skal foretages mellem den europæiske arrestordre og den nationale arrestordre, der danner grundlag for denne. Mens betingelserne for udstedelse af den nationale arrestordre ganske vist henhører under medlemsstaternes kompetence på straffeområdet, udgør den europæiske arrestordre derimod et instrument, der er skabt af og reguleret ved EU-retten, navnlig hvad angår dens udstedelsesbetingelser, således som det fremgår af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, der fastsætter de tilfælde, hvor en europæisk arrestordre »kan udstedes«. Rammeafgørelsen indebærer, at beslutningen om at udvide det territoriale anvendelsesområde for en national arrestordre til det europæiske retsområde ved hjælp af udstedelsen af en europæisk arrestordre får karakter af en afgørelse om jurisdiktion, der henhører under EU-retten. En bestemmelse i en medlemsstat, der under anvendelse af rammeafgørelsen fastsætter betingelserne for udstedelse af en europæisk arrestordre, kan således ikke falde uden for anvendelsesområdet for EU-retten med den ene begrundelse, at den henhører under den pågældende stats strafferet [31].

96. For det andet skal det erindres, at hensigten med rammeafgørelsen er at erstatte udleveringssystemet med en ordning for overgivelse mellem de judicielle myndigheder, hvor denne ordning er baseret på princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne i deres respektive strafferetssystemer. Denne tillid er baseret på ideen om, at alle medlemsstaterne skal acceptere anvendelsen af den strafferet, der er gældende i de øvrige medlemsstater, selv om gennemførelsen af

30 — Min fremhævelse.

31 — I analogi hermed bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at EU-retten fastsætter grænser for medlemsstaternes strafferetlige kompetence, idet lovgivning inden for dette område bl.a. ikke må hindre udøvelsen af de grundlæggende friheder, som EU-retten sikrer (jf. dom Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

dens egen nationale ret ville føre til en anden løsning. For så vidt som ordningen i rammeafgørelsen er baseret på et samarbejde mellem domstolene, er det den fælles og ensartede gennemførelse en proportionalitetsprøvelse af alle retsinstanser i det europæiske retsområde, der gør det muligt at acceptere disse forskelle. Med andre ord er den tillid, som den judicielle myndighed, der udsteder den europæiske arrestordre, er forpligtet til på forhånd at vise, baseret på det forhold, at ordningen om udlevering giver denne en forsikring om, at den udstedende judicielle myndighed allerede på forhånd har udøvet sin proportionalitetsprøvelse, uden at dennes kompetence er knyttet til beslutningen truffet af den udøvende myndighed eller en administrativ myndighed.

97. Det skal derfor konkluderes, at en proportionalitetsprøvelse skal kunne foretages af den judicielle myndighed, der udsteder den europæiske arrestordre. Det er på ingen måde min hensigt at svække effektiviteten af den europæiske arrestordre og gøre det muligt for formodede forbrydere at forblive ustraffede ved at krydse grænser. Et krav om en sådan kontrol styrker derimod effektiviteten af ordningen ved at undgå mange forskellige europæiske arrestordrer i forbindelse med strafferetlig forfølgelse, for hvilke mindre bekostelige foranstaltninger kunne indføres, og ved således at tillade politiet og retsvæsenet at koncentrere deres bestræbelser på kampen mod mere alvorlige forseelser.

98. En ordning som den, der gælder i ungarsk ret, som er baseret på udstedelsen af en enkelt afgørelse, der både er en europæisk arrestordre og en national arrestordre, afskærer imidlertid den udstedende judicielle myndighed, der er bundet af legalitetsprincippet, fra muligheden for at udøve sin proportionalitetsprøvelse og ændrer den til et redskab til kommunikation mellem politiet og anklagemyndigheden.

99. Det bemærkes i den henseende, at i skemaet, der indgår i afsnit VIII i Kommissionens arbejdsdokument af 11. april 2011 [32], er spørgsmålet om forekomsten af en sådan proportionalitetstest således med hensyn til Ungarn besvaret således: »Nej (legalitetsprincip).«

100. Tvisten i hovedsagen viser klart de vanskeligheder, som en anvendelse af proportionalitetsprincippet skal gøre det muligt at undgå.

101. Det følger af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at Niculaie Aurel Bob-Dogi havde en adresse i Rumænien, som var kendt af de ungarske judicielle myndigheder, der med anbefalet brev havde sendt ham en stævning om at give møde den 2. december 2014, som Niculaie Aurel Bob-Dogi ikke bestrider at have modtaget, men som han dog først modtog den 5. december 2014. Endvidere fremgår det af den ungarske anklagemyndigheds anklageskrift, at Mátészalkai járásbíróság (retten i første instans i Mátészalka) blev opfordret til at pålægge Niculaie Aurel Bob-Dogi en bøde og forbyde ham at føre køretøjer på offentlig vej. Under disse omstændigheder er der alvorlig grund til at betvivle proportionaliteten i afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre, der endvidere sker mere end 13 måneder efter de strafbare handlinger, der tilregnes den pågældende.

102. Uanset hvad, kan det kun fastslås, at den forenklede ordning for overgivelse, der er fastsat i ungarsk ret, som fjerner enhver garanti i henseende til den udstedende judicielle myndigheds gennemførelse af en proportionalitetsprøvelse, ikke er i overensstemmelse med rammeafgørelsen.

103. Jeg vil gerne præcisere rækkevidden af min bedømmelse. Under hensyn til subsidiaritetsprincippet indebærer min analyse, at der først opstår spørgsmål om princippet om obligatorisk retsforfølgning fra det øjeblik, hvor det – ved hjælp af udstedelsen af en europæisk arrestordre – er blevet besluttet at udvide den geografiske rækkevidde af en national arrestordre til det europæiske retsområde. Det er

32 — Kommissionens arbejdsdokument, som vedlagt Kommissionens tredje rapport til Parlamentet og Rådet om gennemførelsen siden 2007 af Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (SEK(2011) 430 endelig).

først i dette tilfælde, hvor EU-retten bringes i anvendelse, at det efter min opfattelse er nødvendigt – for at sikre den effektive virkning af den udleveringsmekanisme, som rammeafgørelsen indfører – at den skal fortolkes således, at den forpligter den udstedende judicielle myndighed til at foretage en proportionalitetsprøvelse.

104. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det første spørgsmål med, at rammeafgørelsen kun giver mulighed for at udstede en europæisk arrestordre med henblik på at fuldbyrde en særskilt national arrestordre eller en anden fuldbyrdende retsafgørelse med samme retskraft, der kræver eftersøgning og anholdelse af den eftersøgte person, og som er truffet i overensstemmelse med den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler.

B – *Det andet spørgsmål*

105. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det forhold, at der ikke foreligger en national arrestordre, som den europæiske arrestordre baserer sig på, kan være grund til at afslå fuldbyrdelse af denne.

106. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, hviler opbygningen af rammeafgørelsen på princippet om gensidig anerkendelse, der i egenskab af »hjørnestenen« i det retlige samarbejde i henhold til rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, indebærer, at medlemsstaterne i princippet har pligt til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre. Sidstnævnte kan således kun afvise at fuldbyrde en sådan ordre med henvisning til de grunde til at afslå fuldbyrdelsen, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3-4a, og de kan kun gøre dens fuldbyrdelse betinget i de tilfælde, som er opregnet i rammeafgørelsens artikel 5 [33].

107. Mens opbygningen af disse bestemmelser ikke giver plads til andre grunde til at afslå fuldbyrdelse, bemærkes det imidlertid, at de alene har til formål at fastsætte de tilfælde, hvor den judicielle myndighed i fuldbyrdelsesmedlemsstaten, hvortil en europæisk arrestordre er overgivet, og hvori den, såfremt den er korrekt udstedt, får virkninger, alligevel er fritaget for at fuldbyrde den. De hviler med andre ord på forudsætningen om, at den retsakt, hvis fuldbyrdelse er neutraliseret, svarer til definitionen af den europæiske arrestordre nævnt i rammeafgørelsens artikel 1 og opfylder kravene til indhold og form fastsat i dennes artikel 8.

108. Det er imidlertid ikke tilfældet med en europæisk arrestordre, som ikke er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en national arrestordre eller en anden fuldbyrdende retsafgørelse med samme retskraft.

109. Fraværet af et nationalt hjemmelsgrundlag udgør ikke en formel mangel, der kan afhjælpes gennem anvendelsen af den ramme for samarbejde, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2, men en væsentlig mangel, der udelukker retsaktens karakter af en europæisk arrestordre.

110. Jeg udleder heraf, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke kan fuldbyrde en retsakt i form af en europæisk arrestordre, som ikke er udstedt med henblik på at fuldbyrde en national arrestordre eller en anden fuldbyrdende retsafgørelse med samme retskraft.

33 — Jf. i denne retning domme West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, præmis 55), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 38) og F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, præmis 36).

IV – Forslag til afgørelse

111. På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 8 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, sammenholdt med legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet, skal fortolkes således, at:

— En europæisk arrestordre kan kun udstedes med henblik på at fuldbyrde en særskilt national arrestordre eller en anden fuldbyrdende retsafgørelse med samme retskraft, der beordrer eftersøgning og anholdelse af den eftersøgte person, og som er truffet i henhold til den udstedende medlemsstats strafferetsplejeregler.

— Såfremt det ikke er tilfældet, skal den judicielle fuldbyrdelsesmyndighed afslå at fuldbyrde retsakten i egenskab af europæisk arrestordre.«