DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. maj 2007 *

I sag C-303/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 35 EU, indgivet af Arbitragehof (Belgien) ved afgørelse af 13. juli 2005, indgået til Domstolen den 29. juli 2005, i sagen:

Advocaten voor de Wereld VZW

mod

Leden van de Ministerraad,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, P. Kūris, E. Juhász og J. Klučka samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits og L. Bay Larsen,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Advocaten voor de Wereld VZW ved advocaten L. Deleu, P. Bekaert og F. van Vlaenderen

— den belgiske regering ved M. Wimmer, som befuldmægtiget, bistået af avocats E. Jacubowitz og P. de Maeyer

— den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved J.M. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og J.-C. Niollet samt ved E. Belliard, som befuldmægtigede

— den lettiske regering ved E. Balode-Buraka, som befuldmægtiget

— den litauiske regering ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, M. de Mol og C.M. Wissels, som befuldmægtigede

— den polske regering ved J. Pietras, som befuldmægtiget

— den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Nwaokolo og C. Gibbs, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood

— Rådet for Den Europæiske Union ved s. Kyriakopoulou samt ved J. Schutte og O. Petersen, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved W. Bogensberger og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. september 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190, s. 1, herefter »rammeafgørelsen«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Advocaten voor de Wereld VZW (herefter »Advocaten voor de Wereld«) for Arbitragehof med påstand om annullation af den belgiske lov af 19. december 2003 om den europæiske arrestordre (*Moniteur belge* af 22.12.2003, s. 60075, herefter »lov af 19. december 2003«), navnlig dens artikel 3, artikel 5, stk. 1 og 2, og artikel 7.

Retsforskrifter

3 Femte betragtning til rammeafgørelsen har følgende ordlyd:

»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.«

4 Sjette betragtning til rammeafgørelsen har følgende ordlyd:

»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.«

5 Syvende betragtning til rammeafgørelsen er affattet således:

»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 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. sidstnævnte artikel, er denne rammeafgørelse ikke mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

6 11. betragtning til rammeafgørelsen har følgende ordlyd:

»Den europæiske arrestordre skal erstatte alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemsstaterne, herunder de bestemmelser i afsnit III i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, der vedrører udlevering.«

7 Artikel 1 i rammeafgørelsen, som blev vedtaget på grundlag af artikel 31, litra a) og b), EU og artikel 34, stk. 2, litra b), EU, 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, således som de er defineret i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.«

8 Rammeafgørelsens artikel 2 bestemmer:

»1. En europæisk arrestordre kan udstedes for forhold, der efter den udstedende medlemsstats lovgivning kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tolv måneder eller, når der er idømt en straf eller pålagt en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe af en varighed på mindst fire måneder.

2. Følgende lovovertrædelser som defineret i den udstedende medlemsstats lovgivning medfører fuldbyrdelse på grundlag af en europæisk arrestordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de i den udstedende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst tre år:

— deltagelse i en kriminel organisation

— terrorisme

— menneskehandel

— seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

— ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer

— ulovlig handel med våben, ammunition og eksplosive stoffer

— bestikkelse

— svig, herunder svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser i henhold til konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser

— hvidvaskning af udbyttet fra strafbart forhold

— falskmøntneri, herunder forfalskning af euroen

— internetkriminalitet

— miljøkriminalitet, herunder ulovlig handel med truede dyrearter og ulovlig handel med truede plantearter og træsorter

— menneskesmugling

— forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse

— ulovlig handel med menneskevæv og -organer

— bortførelse, frihedsberøvelse og gidseltagning

— racisme og fremmedhad

— organiseret eller væbnet tyveri

— ulovlig handel med kulturgoder, herunder antikviteter og kunstgenstande

— bedrageri

— afkrævning af beskyttelsespenge og pengeafpresning

— efterligninger og fremstilling af piratudgaver af produkter

— forfalskning af officielle dokumenter og ulovlig handel med falske dokumenter

— forfalskning af betalingsmidler

— ulovlig handel med hormonpræparater og andre vækstfremmende stoffer

— ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer

— handel med stjålne motorkøretøjer

— voldtægt

— forsætlig brandstiftelse

— strafbare handlinger omfattet af Den Internationale Straffedomstols straffemyndighed

— skibs- eller flykapring

— sabotage.

3. Rådet kan til enhver tid med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet på betingelserne i artikel 39, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union beslutte at tilføje andre kategorier af overtrædelser til listen i stk. 2 i nærværende artikel. Rådet overvejer i lyset af den rapport, som Kommissionen forelægger det i medfør af artikel 34, stk. 3, om listen skal udvides eller ændres.

4. For andre end de i stk. 2 nævnte lovovertrædelser kan overgivelse være betinget af, at de forhold, der ligger til grund for udstedelsen af en europæisk arrestordre, udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning, uanset gerningsindholdet eller den retlige beskrivelse af det.«

9 Rammeafgørelsens artikel 31 bestemmer:

»1. Uden at det berører anvendelsen mellem medlemsstaterne og tredjelande af bestemmelserne i denne rammeafgørelse, træder de den 1. januar 2004 i stedet for

de tilsvarende bestemmelser i de gældende konventioner om udlevering, der finder anvendelse mellem medlemsstaterne:

a) den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering, tillægsprotokollen hertil af 15. oktober 1975, anden tillægsprotokol af 17. marts 1978 og den europæiske konvention af 27. januar 1977 om bekæmpelse af terrorisme for så vidt angår udlevering

b) aftalen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om forenkling og modernisering af metoderne for fremsendelse af anmodninger om udlevering af 26. maj 1989

c) konventionen af 10. marts 1995 om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union

d) konventionen af 27. september 1996 om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater

e) afsnit III, kapitel 4, i konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser.

2. Medlemsstaterne kan fortsat anvende de bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger, der er gældende ved denne rammeafgørelses vedtagelse, i det omfang de

er mere vidtrækkende end dennes mål og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for overgivelse af personer, der er omfattet af en europæisk arrestordre.

Medlemsstaterne kan indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger efter rammeafgørelsens ikrafttræden, i det omfang de er mere vidtrækkende end dennes forskrifter og bidrager til yderligere at forenkle eller lette procedurerne for overgivelse af personer, der er omfattet af en europæisk arrestordre, navnlig ved at fastsætte kortere frister end de i artikel 17 fastsatte, ved at udvide listen over lovovertrædelser i artikel 2, stk. 2, ved at begrænse grundene til afslag i artikel 3 og 4 eller ved at sænke strafferammen i artikel 2, stk. 1 eller 2.

Aftaler og ordninger som nævnt i andet afsnit må under ingen omstændigheder påvirke forbindelserne med de medlemsstater, der ikke er parter i dem.

Medlemsstaterne meddeler inden tre måneder efter denne rammeafgørelses ikrafttræden Rådet og Kommissionen, hvilke gældende aftaler og ordninger som nævnt i første afsnit de fortsat ønsker at anvende.

Medlemsstaterne giver ligeledes Rådet og Kommissionen meddelelse om nye aftaler og ordninger som nævnt i andet afsnit senest tre måneder efter deres undertegnelse.

3. I det omfang de i stk. 1 omhandlede konventioner og aftaler finder anvendelse på medlemsstaternes territorier eller på territorier, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat, og på hvilke denne rammeafgørelse ikke finder anvendelse, regulerer de pågældende konventioner og aftaler fortsat forbindelserne mellem disse territorier og de øvrige medlemsstater.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Advocaten voor de Wereld ved stævning af 21. juni 2004 har anlagt sag for Arbitragehof med påstand om hel eller delvis annullation af lov af 19. december 2003, hvorved rammeafgørelsens bestemmelser gennemføres i intern belgisk ret.

11 Til støtte for søgsmålet har Advocaten voor de Wereld navnlig gjort gældende, at rammeafgørelsen er ugyldig, fordi den europæiske arrestordre burde være blevet iværksat ved en konvention og ikke ved en rammeafgørelse, eftersom rammeafgørelser i medfør af artikel 34, stk. 2, litra b), EU kun kan vedtages om »indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser«, hvilket ikke er tilfældet her.

12 Advocaten voor de Wereld har endvidere gjort gældende, at artikel 5, stk. 2, i lov af 19. december 2003, hvorved rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, gennemføres i intern belgisk ret, tilsidesætter lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet kravet om dobbelt strafbarhed i forbindelse med fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre uden objektiv og rimelig begrundelse fraviges med hensyn til

de i denne bestemmelse anførte strafbare forhold, mens dette krav opretholdes for andre lovovertrædelsers vedkommende.

13 Advocaten voor de Wereld har tillige anført, at lov af 19. december 2003 heller ikke opfylder de krav, der følger af det strafferetlige legalitetsprincip, idet der i loven ikke er angivet lovovertrædelser af et tilstrækkelig klart og præcist normativt indhold, men blot vagt beskrevne kategorier af uønsket adfærd. De retlige myndigheder, som skal træffe afgørelse om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, råder ikke over tilstrækkelige oplysninger til faktisk at efterprøve, om de lovovertrædelser, for hvilke en eftersøgt person forfølges, eller for hvilke den pågældende er blevet idømt en straf, hører til en af de i lovens artikel 5, stk. 2, anførte kategorier. Manglen på en klar og præcis definition af de lovovertrædelser, som er omfattet af artikel 5, stk. 2, vil føre til, at de forskellige myndigheder, som står for fuldbyrdelsen af europæiske arrestordrer, foretager en uensartet anvendelse, og derfor tilsidesættes også lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

14 Arbitragehof har bemærket, at lov af 19. december 2003 er en direkte følge af Rådets beslutning om at regulere den europæiske arrestordre ved en rammeafgørelse. Advocaten voor de Werelds indsigelser vedrørende denne lov gælder i tilsvarende omfang for rammeafgørelsen. Retlige myndigheders forskellige fortolkning af gyldigheden af fællesskabsretsakter og af gyldigheden af den lovgivning, hvorved de gennemføres i intern ret, vil bringe enheden i Fællesskabets retsorden i fare og være i strid med det almindelige retssikkerhedsprincip.

15 Arbitragehof har endvidere bemærket, at alene Domstolen i medfør af artikel 35, stk. 1, EU har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af rammeafgørelser, og at Kongeriget Belgien i overensstemmelse med samme artikels stk. 2 har godkendt Domstolens kompetence hertil.

16 På denne baggrund har Arbitragehof besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [rammeafgørelsen] forenelig med [EU-traktatens] artikel 34, stk. 2, litra b), [...] hvorefter rammeafgørelser kun kan vedtages med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser?

2) Er [rammeafgørelsens] artikel 2, stk. 2, [...] for så vidt som den med hensyn til de deri angivne lovovertrædelser ophæver kontrollen af, om der foreligger dobbelt strafbarhed, forenelig med [EU-traktatens] artikel 6, stk. 6, [...] og nærmere bestemt med det ved denne bestemmelse sikrede strafferetlige legalitetsprincip samt med lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Formaliteten

17 Den tjekkiske regering har gjort gældende, at det første præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det indebærer, at Domstolen skal tage stilling til artikel 34, stk. 2, litra b), EU, som er en primærretlig bestemmelse, der ikke er omfattet af dens prøvelsesret.

18 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. I overensstemmelse med artikel 35, stk. 1, EU er Domstolen således — på de betingelser, der er fastsat i denne artikel — kompetent til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af bl.a. rammeafgørelser, hvilket nødvendigvis indebærer, at den, selv om den ikke udtrykkeligt er tillagt kompetence hertil, kan være foranlediget til at fortolke primærretlige bestemmelser som artikel 34, stk. 2, litra b), EU, når Domstolen, som i hovedsagen, anmodes om at tage stilling til, om rammeafgørelsen med rette er blevet vedtaget på grundlag af denne bestemmelse.

19 Ifølge den tjekkiske regering kan det første præjudicielle spørgsmål heller ikke antages til realitetsbehandling, fordi det ikke fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen, hvilke relevante grunde der måtte være til at fastslå, at rammeafgørelsen er ugyldig. Den tjekkiske regering har derfor ikke været i stand til at fremkomme med relevante bemærkninger til dette spørgsmål. For så vidt som Advocaten voor de Wereld gør gældende, at rammeafgørelsen ikke har ført til indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love, burde organisationen have underbygget dette anbringende, og Arbitragehof have gengivet dette i forelæggelsesafgørelsen.

20 Der skal henvises til, at forelæggelsesafgørelsernes oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i Domstolens statut (jf. bl.a. kendelse af 2.3.1999, sag C-422/98, Colonia Versicherung m.fl., Sml. I, s. 1279, præmis 5).

21 I hovedsagens tilfælde indeholder forelæggelsesafgørelsen tilstrækkelige oplysninger til at opfylde disse krav. Som anført i denne doms præmis 11, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Advocaten voor de Wereld er af den opfattelse, at den europæiske arrestordre burde være blevet iværksat ved en konvention, og ikke ved en rammeafgørelse, eftersom rammeafgørelser i medfør af artikel 34, stk. 2, litra b),

EU kun kan vedtages om »indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser«, hvilket ifølge organisationen ikke er tilfældet her.

22 Sådanne oplysninger er tilstrækkelige ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give et hensigtsmæssigt svar, men også til at sikre muligheden for parterne, medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i Domstolens statut, hvilket i øvrigt fremgår af de indlæg, som er indgivet af alle de parter, som har interveneret i sagen, heri indbefattet det indlæg, som er indgivet af den tjekkiske regering.

23 Det første præjudicielle spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

24 Advocaten voor de Wereld har i modsætning til alle de øvrige parter, der har indgivet indlæg under sagen, gjort gældende, at den europæiske arrestordre i henhold til artikel 34, stk. 2, litra d), EU burde have været reguleret ved en konvention.

25 Dels kunne rammeafgørelsen nemlig ikke gyldigt vedtages med henblik på indbyrdes tilnærmelse af love og administrative bestemmelser som omhandlet i artikel 34, stk. 2, litra b), EU, eftersom Rådet kun er beføjet til at vedtage rammeafgørelser med henblik på gradvis indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige regler i de tilfælde, som er omhandlet i artikel 29, stk. 2, tredje led, EU og artikel 31, stk. 1, litra e), EU. For så vidt angår andre fælles handlinger inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager skal Rådet i henhold til artikel 34, stk. 2, litra d), EU anvende konventioner.

26 Dels træder rammeafgørelsen i medfør af dens artikel 31 fra den 1. januar 2004 i stedet for de tilsvarende bestemmelser i de gældende konventioner om udlevering, der finder anvendelse mellem medlemsstaterne. Imidlertid er det kun en retsakt af samme art, nemlig en konvention i artikel 34, stk. 2, litra d), EU's forstand, der gyldigt kan fravige bestemmelser i gældende konventioner.

27 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

28 Som det nærmere bestemt fremgår af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1 og 2, og af femte til syvende samt ellevte betragtning hertil, har den til formål 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 på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse.

29 Gensidig anerkendelse af arrestordrer udstedt i forskellige medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen i den berørte udstedende stat kræver en indbyrdes tilnærmelse mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager og nærmere bestemt regler om betingelserne og procedurerne for samt virkningerne af overgivelse mellem nationale myndigheder.

30 Dette er netop formålet med rammeafgørelsen for så vidt angår bl.a. reglerne om de anførte kategorier af lovovertrædelser, med hensyn til hvilke der ikke foretages nogen kontrol af dobbelt strafbarhed (artikel 2, stk. 2), om obligatoriske eller fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (artikel 3 og 4), om den europæiske arrestordres indhold og form (artikel 8), om fremsendelse af

en europæisk arrestordre og regler herfor (artikel 9 og 10), om mindstegarantier, som skal sikres eftersøgte eller anholdte personer (artikel 11-14), om frister og procedurer i forbindelse med afgørelsen om fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre (artikel 17) og om frister for overgivelse af den eftersøgte person (artikel 23).

31 Rammeafgørelsen har hjemmel i artikel 31, stk. 1, litra a) og b), EU, hvorefter fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter fremme og fremskyndelse af det retlige samarbejde vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser, henholdsvis lettelse af udlevering mellem medlemsstaterne.

32 I modsætning til det af Advocaten voor de Wereld anførte er der ikke noget grundlag for at konkludere, at den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser gennem vedtagelsen af rammeafgørelser i henhold til artikel 34, stk. 2, litra b), EU kun omfatter de strafferetlige regler i medlemsstaterne, som er nævnt i artikel 31, stk. 1, litra e), EU, nemlig reglerne for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene på de i sidstnævnte bestemmelse nævnte områder.

33 I henhold til artikel 2, stk. 1, fjerde led, EU er udbygningen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed et af de mål, som forfølges med Unionen, og i henhold til artikel 29, stk. 1, EU udformes en fælles handling mellem medlemsstaterne inden for bl.a. politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, med henblik på at give borgerne et højt tryghedsniveau i et sådant område. Ifølge samme artikels stk. 2, andet led, indgår et »tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder [...] i overensstemmelse med artikel 31 [EU] og 32 [EU]« i virkeliggørelsen af dette mål.

34 Artikel 31, stk. 1, litra a) og b), EU indeholder imidlertid ingen anvisninger om, hvilke retlige instrumenter der skal anvendes med henblik herpå.

35 I øvrigt bestemmer artikel 34, stk. 2, EU i generelle vendinger, at Rådet »træffer foranstaltninger og fremmer samarbejde [...] med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger« og bemyndiges »med henblik herpå« til at vedtage forskellige former for retsakter, som er anført i stk. 2, litra a)-d), heriblandt rammeafgørelser og konventioner.

36 Desuden foretages der hverken i artikel 34, stk. 2, EU eller i nogen anden bestemmelse i EU-traktatens afsnit VI en sondring med hensyn til, hvilke former for retsakter der kan vedtages, afhængigt af, hvilket emne den fælles handling inden for området for retligt samarbejde i kriminalsager vedrører.

37 Artikel 34, stk. 2, EU opstiller heller ikke nogen prioritetsorden mellem de forskellige instrumenter, som er angivet i denne bestemmelse, hvorfor det ikke er udelukket, at Rådet kan vælge mellem flere forskellige instrumenter for at regulere et og samme område, dog med forbehold af de grænser, som arten af det valgte instrument sætter.

38 På denne baggrund kan artikel 34, stk. 2, EU — for så vidt som den i generelle vendinger opregner og definerer de forskellige former for retsakter, der kan anvendes for at »virkeliggøre Unionens målsætninger«, der er anført i EU-traktatens afsnit VI — ikke fortolkes således, at den udelukker, at den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser gennem vedtagelse af en rammeafgørelse i henhold til samme artikels stk. 2, litra b), kan vedrøre andre områder end dem, der er nævnt i artikel 31, litra e), EU, herunder den europæiske arrestordre.

39 Den fortolkning, hvorefter den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaterne love og administrative bestemmelser gennem vedtagelse af rammeafgørelser ikke blot er tilladt på de områder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 1, litra e), EU, bekræftes af samme stykkes litra c), hvorefter den fælles handling også omfatter »sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre [det retlige samarbejde i kriminalsager]«, uden at sondre mellem de forskellige former for retsakter, der kan anvendes med henblik på den indbyrdes tilnærmelse af disse regler.

40 For så vidt som artikel 34, stk. 2, litra c), EU udelukker, at Rådet kan anvende en afgørelse for at iværksætte en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, og det retlige instrument bestående i en fælles holdning som omhandlet i samme stykkes litra a) skal være begrænset til at fastlægge Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål, opstår i det foreliggende tilfælde spørgsmålet, om Rådet, i modsætning til det af Advocaten voor de Wereld anførte, gyldigt kunne regulere den europæiske arrestordre ved hjælp af en rammeafgørelse, frem for ved hjælp af en konvention i overensstemmelse med artikel 34, stk. 2, litra d), EU.

41 Den europæiske arrestordre kunne ganske vist være blevet gjort til genstand for en konvention, men det henhører under Rådets skønsbeføjelse at foretrække at anvende det retlige instrument bestående i en rammeafgørelse, når betingelserne for at vedtage en sådan retsakt som i det foreliggende tilfælde er opfyldt.

42 Denne konklusion anfægtes ikke af den omstændighed, at rammeafgørelsen i henhold til sin artikel 31, stk. 1, den 1. januar 2004 i forholdet mellem medlemsstaterne træder i stedet for de tilsvarende bestemmelser i de tidligere konventioner om udlevering, som er anført i denne bestemmelse. Enhver anden fortolkning, som hverken finder støtte i artikel 34, stk. 2, EU eller i nogen anden

bestemmelse i EU-traktaten, risikerer at fratage den for Rådet anerkendte adgang til at vedtage rammeafgørelser på områder, der tidligere er reguleret ved internationale konventioner, hovedparten af dens effektive virkning.

43 Heraf følger, at rammeafgørelsen ikke er blevet vedtaget i strid med artikel 34, stk. 2, litra b), EU.

Det andet spørgsmål

44 Advocaten voor de Wereld har i modsætning til alle øvrige parter, der har indgivet indlæg i sagen, gjort gældende, at rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, idet kontrollen af dobbelt strafbarhed i medfør af denne bestemmelse ophæves for de deri nævnte lovovertrædelser, er i strid med lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt det strafferetlige legalitetsprincip.

45 Det skal indledningsvis bemærkes, at Unionen i medfør af artikel 6 EU bygger på retsstatsprincippet og respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. Heraf følger, at institutionerne er undergivet en kontrol af, at deres retsakter er forenelige med traktaterne og almindelige retsgrundsætninger på samme måde som medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (jf. bl.a. domme af 27.2.2007, sag C-354/04 P, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 1579, præmis 51, og sag C-355/04 P, Segi m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 1657, præmis 51).

46 Det er ubestridt, at såvel det strafferetlige legalitetsprincip som lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling hører til blandt disse principper, hvilket også er blevet bekræftet i henholdsvis artikel 49, 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT C 364, s. 1).

47 Det tilkommer derfor Domstolen at efterprøve gyldigheden af rammeafgørelsen i lyset af de nævnte principper.

Det strafferetlige legalitetsprincip

48 Ifølge Advocaten voor de Wereld er listen på over 30 lovovertrædelser, for hvis vedkommende det traditionelle krav om dobbelt strafbarhed er opgivet, hvis de i den udstedende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst tre år, så vag og ubestemt, at den tilsidesætter, eller i det mindste kan tilsidesætte, det strafferetlige legalitetsprincip. De lovovertrædelser, der er nævnt i denne liste, er ikke betegnet ved deres lovbestemte definition, men udgør en række meget vagt afgrænsede kategorier af uønsket adfærd. En person, der frihedsberøves i forbindelse med fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre uden kontrol af, om der foreligger dobbelt strafbarhed, nyder ikke den retsgaranti, hvorefter straffelovgivningen skal opfylde kravene om præcision, klarhed og forudseelighed, således at enhver, når en handling foretages, kan vide, om den udgør en lovovertrædelse eller ikke — i modsætning til personer, som frihedsberøves, uden at der foreligger en europæisk arrestordre.

49 Der skal henvises til, at princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (nullum crimen, nulla poena sine lege), som hører til de almindelige retsgrundsætninger, der er en grundlæggende bestanddel af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne, også indgår i forskellige internationale

traktater, og navnlig i artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. i denne retning bl.a. dom af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, X, Sml. I, s. 6609, præmis 25, og af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 215-219).

50 Dette princip indebærer, at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører. Denne betingelse er opfyldt, når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.6.2000, Coëme m.fl. mod Belgien, *Reports of Judgments and Decisions*, 2000-VII, præmis 145).

51 I henhold til rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, medfører de heri angivne lovovertrædelser »som defineret i den udstedende medlemsstats lovgivning« fuldbyrdelse på grundlag af en europæisk arrestordre på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, »hvis de i den udstedende medlemsstat kan straffes med frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst tre år«.

52 Selv om medlemsstaterne med henblik på gennemførelse af rammeafgørelsen gengiver de i dens artikel 2, stk. 2, angivne kategorier af lovovertrædelser ordret, er selve definitionen af disse lovovertrædelser og straffene herfor følgelig den, der fremgår af lovgivningen i »den udstedende medlemsstat«. Rammeafgørelsen har ikke til formål at harmonisere de omhandlede straffelovsovertrædelser for så vidt angår gerningsindholdet eller straffene herfor.

53 Selv om rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, ophæver kontrollen af dobbelt strafbarhed med hensyn til de kategorier af lovovertrædelser, der er nævnt i denne bestemmelse, henhører definitionen af disse og af straffene herfor fortsat under den

udstedende medlemsstats lovgivning, der, som det i øvrigt er fastsat i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, skal respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 EU, og dermed det strafferetlige legalitetsprincip.

54 Det følger heraf, at rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, for så vidt som den med hensyn til de deri angivne lovovertrædelser ophæver kontrollen af, om der foreligger dobbelt strafbarhed, ikke er ugyldig på grund af en tilsidesættelse af det strafferetlige legalitetsprincip.

Om lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

55 Ifølge Advokaten voor de Wereld tilsidesættes lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling af rammeafgørelsen, fordi overgivelse for så vidt angår andre lovovertrædelser end dem, der er omfattet af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, kan være betinget af, at de forhold, der ligger til grund for, at den europæiske arrestordre er blevet udstedt, udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende stats lovgivning. Denne sondring er ikke objektivt begrundet. Ophævelsen af kravet om, at der foreligger dobbelt strafbarhed, kan så meget desto mere anfægtes, som rammeafgørelsen ikke indeholder nogen udførlig definition af de omstændigheder, der ligger til grund for anmodningen om overgivelse. Rammeafgørelsens ordning medfører en ubegrundet forskellig behandling af borgerne, afhængigt af, om de strafbare forhold er blevet begået i den udstedende medlemsstat eller uden for denne. Borgerne behandles således forskelligt med hensyn til frihedsberøvelse, uden at dette er begrundet.

56 Det bemærkes, at lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold

ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

57 Hvad for det første angår udvælgelsen af de 32 kategorier af lovovertrædelser, som er opregnet i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, har Rådet, på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og henset til den høje grad af tillid og solidaritet mellem medlemsstaterne, kunnet anse de omhandlede kategorier af lovovertrædelser for — enten på grund af deres art eller på grund af straffen af en maksimal varighed på mindst tre år — at høre til blandt overtrædelser, som udgør en så alvorlig krænkelse af den offentlige orden og sikkerhed, at det begrunder, at der ikke kræves kontrol af dobbelt strafbarhed.

58 Selv hvis det antages, at situationen for personer, der er mistænkt for at have begået lovovertrædelser, som er omfattet af listen i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, eller er dømt for at have begået sådanne overtrædelser, er sammenlignelig med situationen for personer, der er mistænkt for at have begået eller dømt for at have begået andre lovovertrædelser end dem, som er opregnet i denne bestemmelse, er sondringen derfor under alle omstændigheder objektivt begrundet.

59 Hvad dernæst angår den omstændighed, at den manglende præcision i definitionen af de omhandlede kategorier af lovovertrædelser risikerer at medføre en forskellig gennemførelse af rammeafgørelsen i de forskellige nationale retsordener, er det tilstrækkeligt at bemærke, at formålet med rammeafgørelsen ikke er at harmonisere medlemsstaternes materielle strafferet, og at der ikke er nogen bestemmelser i EU-traktatens afsnit VI, hvis artikel 34 og 31 er blevet udpeget som rammeafgørelsens retsgrundlag, hvorefter anvendelsen af den europæiske arrestordre er gjort betinget af en harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivning på området for de omhandlede lovovertrædelser (jf. tilsvarende bl.a. dom af 11.2.2003, forenede sager C-187/01 og C-385/01, Gözütok og Brügge, Sml. I, s. 1345, præmis 32, og af 28.9.2006, sag C-467/04, Gasparini m.fl., Sml. I, s. 9199, præmis 29).

60 Det følger heraf, at rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, for så vidt som den med hensyn til de deri angivne lovovertrædelser ophæver kontrollen af, om der foreligger dobbelt strafbarhed, ikke er ugyldig på grund af en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2, EU og nærmere bestemt det strafferetlige legalitetsprincip samt lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

61 Henset til samtlige ovenfor anførte betragtninger, skal de forelagte spørgsmål besvares med, at gennemgangen af disse intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af rammeafgørelsen.

Sagens omkostninger

62 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Underskrifter