

Mål C-520/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

16 oktober 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administrativen sad Silistra (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 oktober 2020

Klagande:

DB

LY

Motpart:

Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra pri Oblastna direksia na Ministerstvo na vatreshnite raboti

Saken i det nationella målet

Förfarande för bestridande av lagenligheten av det beslut som utfärdats i enlighet med artikel 84.8 i Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (lagen om inrikesministeriet, nedan kallad ZMVR) angående utlämnande av ett motorfordon som är föremål för en registrering i andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och vars utlämnande har begärts skriftligen

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 39.3 i rådets beslut 2007/533/JI av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Begäran om förhandsavgörande framställs med stöd av artikel 267 FEUF.

Tolkningsfråga

Ska artikel 39 och särskilt artikel 39.3 i rådets beslut 2007/533/JI av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning och administrativ praxis enligt vilka det behöriga verkställande organet, om det finns anledning att anta att en registrering som har lagts in i SIS inte omfattas av de syften för vilka den infördes och i synnerhet inte av de syften som anges i artikel 38.1, får och ska neka verkställighet?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), skäl 5 och artiklarna 1, 2 och 52

Rådets beslut 2007/533/JI av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), artiklarna 1, 2, 36, 38, 39 och 49

Anförda nationella bestämmelser

Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (lagen om inrikesministeriet), artiklarna 84, 120, 121, 122 och 123

Naredba nr 81213-465 za organizatsiata i funktsioniraneto na Natsionalnata Shengenska informatsionna sistema na Republika Bulgaria (förordning nr 8121h-465 om organisation och drift av Republiken Bulgariens nationella version av Schengens informationssystem), artiklarna 3 och 7

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 6 mars 2017 köpte klaganden, DB, i Varna (Bulgarien) en personbil av AB i Varna och ingick ett skriftligt avtal om köp av motorfordon och bestyrkande av notarie av underskrifterna enligt artikel 144.2 i Zakon za dvizhenieto po patishtata (vägtrafiklagen). Den 7 mars 2017 inregistrerades fordonet vid inrikesministeriets regionkontor i Silistra, avdelningen ”trafikpolis”, och tilldelades ett registreringsnummer. Före köpet gjordes de möjliga sökningarna avseende belastningar i offentliga register, och de behöriga myndigheterna gjorde de relevanta förfrågningarna, nämligen huruvida bilen var föremål för registreringar i samband med brottmålsprocesser i Bulgarien, och gjorde sökningar i Interpols databaser och i Schengens informationssystem. Fordonet förvärvades som makarnas gemensamma egendom. Skatt, obligatorisk försäkring och andra avgifter betalades.

- 2 Den 24 maj 2017 lade Norge in en registrering i den nationella versionen av Schengens informationssystem (nedan kallat N.SIS) för vilken anledningen till eftersökningen angavs som ”föremål – stulet, bortfört eller försvunnet”, varvid fordonet också identifierades genom chassinumret på föreskrivet sätt.
- 3 Den 26 maj 2017 lade en polisinspektör på en parkeringsplats i Silistra (Bulgarien) märke till fordonet som hade bulgarisk registreringsskylt och var registrerat på DB. Efter en sökning i det automatiserade informationssystemet ”utredningsverksamhet” – N.SIS II konstaterades att chassinumret helt överensstämde med det eftersökta fordon för vilket Norge hade lagt in en registrering. Det omtvistade fordonet togs i beslag hos DB tillsammans med dess registreringsbevis, del 2, i enlighet med artikel 84.3 ZMVR med protokoll från Rayonno upravlenie na politsiata – Silistra (den lokala polisförvaltningen i Silistra).
- 4 Formulär 38 (fordon) – formulär för informationsutbyte med Sirenekontoret vid träff i samband med föremål som eftersöks för att beslagtas eller användas som bevismaterial i brottmål – fylldes i och lämnades omedelbart in till direktionen för internationellt operativt samarbete vid inrikesministeriet, avdelningen ”Sirene”.
- 5 Informationsutbytet med Sirenekontoret i Norge genomfördes, och chefen för den lokala polisförvaltningen i Silistra utfärdade det omtvistade beslutet om utlämnande av föremålen. Dessa togs i beslag och angavs i beslagsprotokollet. Av motiveringen till beslutet framgår det att Sirenekontoret i Norge hade lagt in en registrering avseende fordonet i fråga i samband med brottet bedrägeri/förskingring, vilket hade begåtts i Hordaland (Norge) den 23 december 2014 och anmälts till polisen i Oslo den 20 mars 2017.
- 6 Bolaget SANTANDER CONSUMER BANK (Norge) uppgav att det var intresserat av att fordonet utlämnades och gav i uppdrag åt företaget LINDORFF AS (Norge) med representant i Bulgarien, ”Plam” EOOD med stadgeenligt säte i Dobritj, företrätt av verkställande direktören, CD, att ta emot föremålet.
- 7 Den 6 juni 2017 ansökte ”Plam” EOOD, Dobritj, via sin verkställande direktör CD, om att den svarande myndigheten skulle vidta åtgärder för att överlämna fordonet. Polismyndigheten lämnade en formell ansökan till chefen för direktionen för internationellt operativt samarbete vid inrikesministeriet i Sofia om att den formella ansökan från den stat som hade lagt in denna registrering skulle vidarebefordras. Den 4 juli 2017 utlämnades fordonet i fråga med protokoll till CD.
- 8 Efter det att DB hade gjort en brottsanmälan mot säljaren av fordonet, AB, upprättades en akt vid den lokala åklagarmyndigheten i Varna avseende de utredningar som beslutats med stöd av artikel 145.1 led 3 i Zakon za sadebnata vlast (lagen om domstolsväsendet). När den muntliga förhandlingen hade avslutats var det inte klart att en straffbar handling hade begåtts.

- 9 Den 13 augusti 2019 ansökte DB och LY vid den berörda polismyndigheten om att fordonet omedelbart skulle utlämnas, eftersom de med hänvisning till artikel 84.9 ZMVR ansåg att fordonet hade tagits i beslag med tvång och att detta redan från början hade skett utan faktisk och rättslig grund. Denna ansökan avslogs uttryckligen, och de gav in ett överklagade till Administrativen sad Silistra, där ett förvaltningsrättsligt förfarande har inletts. Målet har förklarats vilande i avvaktan på ett beslut.
- 10 DB och LY försökte överklaga vid allmän domstol mot "Santander Consumer Bank" AS (Norge) och gjorde i andra hand gällande civilrättsliga krav med stöd av artikel 108 i Zakon za sobstvenostta (lagen om äganderätt) (talan avseende sakrätt) och artikel 57.2 i Zakon za zadalzheniata i dogovorite (lagen om obligationsrättsliga förhållanden och avtal) (vid expropriation, förlust osv. av det omtvistade fordonet). Det civilrättsliga förfarande som inleddes vid Okrazhen sad Silistra avslutades emellertid, eftersom den bulgariska domstolen inte är behörig att pröva och avgöra det mål som anhängiggjorts vid denna.
- 11 Det omtvistade beslutet om utlämnande till Norge av det fordon som tagits i beslag hos DB och LY har dessa nu överklagat till den hänskjutande domstolen. Av det meddelande av den 20 mars 2017 som har lagts till handlingarna och av den internationella efterlysningen av motorfordonet av märket "VOLKSWAGEN" från den regionala polisen i Hordaland, Konungariket Norge, som ligger till grund för den ifrågavarande registreringen i N.SIS II med begäran av utlämnande av fordonet, framgår det att den bulgariske medborgaren EF den 23 december 2014 undertecknade ett kreditavtal med Santander Consumer Bank AS för att ta ett lån för att finansiera köpet av ett fordon "Volkswagen Passat", 2014 års modell. Parterna ingick avtalet och försäljningsplanen avtalades. Den 23 december 2014 utfärdades skuldebrev, och den 6 januari 2015 registrerades försäljningsplanen (återbetalning av lånet) i fastighetsregistret. Lånebeloppet uppgår till 421 840 norska kronor (NOK), och gäldenären har varit föremål för verkställighetsåtgärder avseende det utestående kapitalbeloppet på 213 679 NOK. Av förklaringen från Santander bank om "uppsägning av lånet ... och förklaring om äganderätt" framgår det att den sista betalningen gjordes den 26 februari 2016. I maj 2016 slutade gäldenären betala tillbaka lånet, och banken vidarebefordrade handlingarna till Lindorff AS för indrivning av fordringarna. Den 13 maj 2016 uppmanades gäldenären att betala frivilligt, och ett meddelande om utmätning översändes. Gäldenären meddelade företaget att fordonet befann sig i Bulgarien. Det resterande beloppet angavs, och det framfördes en rad misstankar om en brottslig handling och en överträdelse av strafflagen. Därför ombads polisen att göra en internationell sökning via Schengens, Interpols och Autosys med fleras system och möjligheter. Man förklarade sig vara beredd att väcka civilrättslig talan i samband med en eventuell brottmålsprocess, och advokaten undertecknade en inlägga som i det nationella målet framlades av den behöriga representanten, EOOD "Plam", Dobritj, som fysiskt innehar fordonet i fråga. Den hänskjutande domstolen anser att det i det nu aktuella fallet föreligger ett typiskt privaträttsligt förhållande mellan den norska banken och dess kund/låntagare, men de brottsmisstankar som har framförts bekräftas inte genom handlingarna i ärendet

hos de brottsbekämpande myndigheterna eller åklagarmyndigheterna. Säljaren av DB:s fordon är inte personen EF, som tecknade lånet hos den norska banken och slutade betala tillbaka lånet, utan en ägare som är registrerad som sig bör i Bulgarien. Den hänskjutande domstolen anser att slutsatsen att det är fråga om ett civilrättsligt förhållande i samband med en problematisk bankkredit och inte om en brottmålsprocess också stöds av den omständigheten att eftersökta fordon också i andra liknande förfaranden har lämnats ut av samma behöriga representant i Bulgarien, nämligen "Plam" EOOD, Dobritj, vars verksamhet motsvarar "inkassoverksamhet" för indrivning av privata utestående fordringar till kreditinstitut i olika länder (bland andra Norge, Island och Belgien).

- 12 Under förfarandet har den hänskjutande domstolen uppmanat motparten att inkomma med ett officiellt svar från de norska polismyndigheterna på frågan huruvida en brottmålsprocess har inletts i Norge i samband med det ifrågavarande fordonet, och när och på grund av vilket brott den har inletts och i vilket skede den befinner sig. Vid den muntliga förhandlingen framlades en skrivelse från chefen för avdelningen "Sirene" vid direktionen för internationellt operativt samarbete vid inrikesministeriet, av vilken det framgår att "ärendet och utredningen avslutades den 10 juli 2017, eftersom fordonet hade påträffats och förts tillbaka till Norge".

Parternas huvudargument

- 13 DB och LY har gjort gällande att polismyndigheten handlat i egenskap av domstol i det nu aktuella fallet och avgjort en sakrättslig tvist. Det överklagade beslutet stöddes enligt dessa felaktigt på artikel 84.8 ZMVR, eftersom rättsförhållandet mellan det norska kreditinstitutet, som betecknar sig som ägare av fordonet, och låntagaren, som ställt fordonet som köpts på kredit som säkerhet för sin skuld och inte längre betalat av skulden, inte omfattas av artikel 100.3 a i avtalet om anslutning till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 och beslut 2007/533/JI. Tillämpningsområdet för den rättsliga ramen definieras i artikel 2 i detta beslut och begränsas uteslutande till straffrättsligt samarbete. Den fråga som ska prövas i det nu aktuella fallet hör inte dit. Om villkoren för att ta emot och registrera Norges efterlysning av personbilen i N.SIS inte var uppfyllda, var det olagligt att därefter utbyta ytterligare uppgifter via "Sirenekontoren" i de båda staterna och eftersöka och lämna ut den omtvistade personbilen till Norge genom den behöriga representanten i Bulgarien.
- 14 Detta är den centrala tvistefrågan i målet. Den bör lösas inom ramen för det förvaltningsrättsliga förfarandet genom att relevanta bevis framläggs för att en brottmålsprocess avseende det omtvistade fordonet förs i Norge. Låntagaren (som är okänd för DB och LY) har gjort sig skyldig till ett brott som kan klassificeras som "grovt bedrägeri", "trolöshet" osv., men sådana rättsförhållanden (underlåtenhet att fullgöra bankkreditavtal) utgör inte ett brottsrekvisit enligt nationell rätt. De regleras med civilrättsliga metoder, och detta direkt genom verkställighetsförfaranden (som genomförs i Norge enligt handlingarna i målet)

och i förekommande fall genom talan enligt handelsrätten eller den allmänna civilrätten. Underlåtenhet att återbetala en kredit utgör inte en straffbar handling enligt nationell rätt, varför det inte finns någon grund för den registrering som lades in i N.SIS II.

- 15 DB och LY har vidare påpekat att det beslut från chefen för den lokala polisförvaltningen i Silistra om utlämnande av det eftersökta föremålet som är i fråga i förevarande mål inte ens översändes till dem. Mot bakgrund av gällande nationell rätt är den situation som har beskrivits i det nationella målet förutbestämd, eftersom polismyndigheten är bunden av sitt beslut, och skyddet av de rättigheter som tillkommer eventuella ägare som handlar i god tro, vilken konkret prövas i det nationella målet, regleras överhuvudtaget inte.
- 16 DB och LY anser dessutom att polismyndigheternas rättsstridiga handlande leder till ”konfiskering”. Denna konfiskering, som enligt artikel 84.1 ZMVR bara ska vara ”tillfällig” förvandlas till permanent expropriation, eftersom innehavaren, hos vilken fordonet har tagits i beslag, inte kan överklaga. De har därför lämnat in en detaljerad och motiverad begäran om att målet vid Administrativen sad Silistra ska förklaras vilande och en begäran om förhandsavgörande hänskjuts till Europeiska unionens domstol.
- 17 Den svarande polismyndigheten har gjort gällande att den handlat i enlighet med lagen och de omständigheter som fastställts i målet. Polismyndigheten anser att förevarande begäran om förhandsavgörande är meningslös, eftersom tolkningsfrågan besvaras entydigt i tillämplig nationell rätt och unionsrätt, närmare bestämt på följande sätt: När en registrering har lagts in i N.SIS II avseende ett föremål och detta föremål har identifierats exakt genom den registrering som lagts in ska föremålet alltid lämnas ut till det land som har lagt in registreringen, såvida en begäran om detta har gjorts inom fristen rörande förfarandet. Polismyndigheten har inte förklarat hur det förhåller sig med den rätt till det omtvistade föremålet som tillkommer eventuella innehavare som har handlat i god tro.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 18 Tvisten mellan parterna avser det beslut som fattats av chefen för den lokala polisen i Silistra om utlämnande av det föremål som har tagits i beslag i enlighet med artikel 84.1 ZMVR och särskilt frågan huruvida de norska myndigheterna har lagt in en registrering i N.SIS II som omfattas av syftet med förordning (EG) nr 1987/2006 och beslut 2007/533/JI.
- 19 Enligt artikel 100 i Schengenavtalet ska uppgifter om föremål som efterlysts för beslag eller för att användas som bevismaterial vid rättegång i brottmål registreras i Schengens informationssystem, det vill säga endast i syfte att fastställa det straffrättsliga ansvaret för misstänkta personer, och inte för att snabbt avgöra privaträttsliga tvister.

- 20 Med hänsyn till syftet med formulär 38 (fordon) – formulär för informationsutbyte med Sirenekontoret vid träff i samband med föremål som eftersöks för att BESLAGTAS eller ANVÄNDAS SOM BEVISMATERIAL i brottmål – och med hänsyn till de möjligheter som uttryckligen föreskrivs för den nationella behöriga myndigheten i artikel 49 i beslut 2007/533/JI, vilket (till en del) har införlivats i nationell rätt genom artikel 7.2 i inrikesministeriets förordning nr 8121h-465, är den hänskjutande domstolen övertygad om att det enda legitima syftet för inläggning av registreringar av föremål i SIS är att bekämpa brott för att uppnå det allmänna syftet enligt Schengenregelverket, vilket är att för alla medborgare i EU, inbegripet klagandena i förevarande mål, garantera en hög säkerhetsnivå inom ett område av frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Här ska (mot bakgrund av det syfte som uttryckligen anges i formuläret) artikel 38 ”Syfte och villkor för inläggning av registreringar” och artikel 39 ”Verkställande av åtgärder på grundval av en registrering” i rådets beslut 2007/533/JI av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem tillämpas direkt.
- 21 I detta sammanhang anser den hänskjutande domstolen att det inte finns några övertygande och säkra belegg för att registreringen lades in i enlighet med syftet enligt artikel 1 i förordning (EG) nr 1987/2006 och artiklarna 1 och 2 i beslut 2007/533/JI, med hänsyn till den skrivelse från chefen för avdelningen ”Sirene” vid direktionen för internationellt operativt samarbete vid inrikesministeriet som framlades på domstolens uttryckliga begäran och av vilken det framgår att de norska myndigheterna avslutade ärendet efter det att fordonet hade återförts.
- 22 Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning finns det inga relevanta och tillräckligt tillförlitliga bevis för att en brottmålsprocess överhuvudtaget inletts i Norge, varför registreringen i SIS inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2 i beslut 2007/533/JI. Syftet med inrättandet av SIS II, vilket framgår av artikel 1 i förordning (EG) nr 1987/2006, är inte heller uppfyllt. Ett sådant fall med oreglerade civilrättsliga eller kommersiella förbindelser som det som är i fråga i förevarande mål är inte förenligt med idén om polisiärt och rättsligt samarbete som grundar sig på ömsesidigt förtroende. Fordringsägares rättigheter skyddas i regel i hög grad genom de nationella rättsordningarna genom att dessa gör det möjligt att snabbt inleda utmätning. För fall med ett internationellt inslag finns det detaljerade bestämmelser i internationell rätt om erkännande och verkställighet av domar.
- 23 Den hänskjutande domstolen vill påpeka att det inte finns någon konkret praxis från EU-domstolen beträffande den fråga som har ställts i det nu aktuella fallet, men den anser att följande avgöranden från EU-domstolen med vissa begränsningar är relevanta i förevarande mål och åtminstone kan tillämpas analogt: beslut av den [12 november 2010] i mål C-339/10 avseende laglighet, dom av den 16 juli 2015 i mål C-237/15 PPU, dom av den 30 maj 2013 i mål C-168/13 PPU, och dom av den 26 februari 2013 i mål C-399/11 (Stefano Melloni/Ministerio Fiscal – Spanien) m.fl. Eftersom dessa avgöranden emellertid har meddelats till följd av tolkningsfrågor beträffande polissamarbete i samband

med verkställighet av en europeisk arresteringsorder räcker de inte för att utan tvekan avgöra förevarande mål.

- 24 Den hänskjutande domstolen anser att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning trots att Konungariket Norge inte är medlem i Europeiska unionen och Republiken Bulgaren inte är part i Schengenavtalet. Konungariket Norge finns med i förteckningen över länderna i Schengenområdet, och Schengenregelverket har gällt utan begränsningar sedan den 23 mars 2003. Det har införts i Europeiska unionens rättsordning genom protokollet om EUF-fördraget och EG-fördraget ("Schengenprotokollet"), och de rättsakter som är baserade på eller i övrigt har samband med detta är bindande för medlemsstaterna, bland andra Republiken Bulgarien. Detta framgår uttryckligen av skälen i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1528 av den 31 augusti 2017 om ändring av bilagan till genomförandebeslut 2013/115/EU om antagande av Sirenehandboken och övriga genomförandeåtgärder avseende andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), vilket inrättades genom förordning (EG) nr 1987/2006 och beslut 2007/533/JI ("SIS II-rättsakterna"). Genom dessa rättsakter, som började tillämpas från den 9 april 2013, upphävdes avdelning IV i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Schengenregelverket är således integrerat i det europeiska rättssystemet, och båda de stater som har anknytning till förevarande mål – den stat som lade in registreringen i SIS (Norge) och den stat som verkställde den (Bulgarien) – är generellt bundna av detta regelverk, varför Europeiska unionens domstol ostridigt är behörig att besvara tolkningsfrågan.