

Mål C-625/19 PPU

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

22 augusti 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Amsterdam (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

22 augusti 2019

Sökande:

Openbaar Ministerie

Motpart:

XD

Saken i det nationella målet

Talan väckt av den nederländska åklagarmyndigheten om prövning av en europeisk arresteringsorder.

Syfte med och grund för begäran om förhandsavgörande

Förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF rör 1) under vilka villkor en åklagare kan betraktas som en utfärdande rättlig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 och 2) kravet på att ett beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder måste gå att överklaga till domstol.

Fråga som hänskjutits för förhandsavgörande

Kan en åklagare som deltar i rättsskipningen i den utfärdande medlemsstaten, som vid utövande av sitt uppdrag i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder agerar självständigt och som har utfärdat en europeisk

arresteringsorder, betraktas som en utfärdande rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584/RIF, om en domstol i den utfärdande medlemsstaten prövade huruvida villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder var uppfyllda, och särskilt frågan om beslutet var proportionerligt eller ej, innan åklagaren fattade det faktiska beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 1 och 6 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämning mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1).

Anförda nationella bestämmelser

Artikel 1 i Overleveringswet (lagen om överlämning) (Stb. 2004, 195).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 XD greps i Nederländerna den 28 maj 2019 med stöd av en europeisk arresteringsorder som hade utfärdats av den svenska åklagarmyndigheten dagen innan. Syftet med den europeiska arresteringsordern är att den eftersökta personen ska överlämnas till Sverige för att lagföras där. I Sverige misstänks han för att tillsammans med andra, i organiserad form, ha smugglat heroin och kokain till olika länder i Europa, däribland till Sverige. Till grund för den europeiska arresteringsordern ligger ett häktningsbeslut från Göteborgs tingsrätt av den 27 maj 2019.
- 2 Den 29 maj 2019 väckte den nederländska åklagarmyndigheten talan om prövning av den europeiska arresteringsordern. Behandlingen av ärendet har skjutits upp två gånger. Under tiden ställdes ytterligare frågor till den svenska utfärdande myndigheten. I Sverige är detta åklagarmyndigheten. Denna har utsetts till behörig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584.
- 3 Frågorna till den svenska utfärdande myndigheten ställdes för att kontrollera huruvida denna myndighets utfärdande av en europeisk arresteringsorder uppfyllde de krav som Europeiska unionens domstol fastställde i domen av den 27 maj 2019, OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och Zwickau), C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.
- 4 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av denna dom att en åklagare kan betraktas som utfärdande rättslig myndighet om åklagaren deltar i rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten, om åklagaren agerar självständigt och om

åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder kan överklagas till domstol.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 5 Den nederländska åklagarmyndigheten har som sökande i förevarande mål gjort gällande att det kriterium som den nationella domstolen tillämpar i sitt beslut rörande den europeiska arresteringsordern i materiellt hänseende är förenligt med de krav som följer av domen i det ovannämnda målet OG och PI, och att den svenska åklagarmyndigheten således korrekt har utsetts till utfärdande myndighet.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 6 Vad gäller den nederländska åklagarmyndighetens uppfattning konstaterar den hänskjutande domstolen, grundat på de upplysningar som de svenska myndigheterna har lämnat, att en svensk åklagare deltar i rättskipningen i Sverige och agerar självständigt. Vid antagandet av ett beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder löper åklagaren inte risk att i ett enskilt ärende direkt eller indirekt styras av eller påtvingas anvisningar från den verkställande makten, till exempel en justitieminister.
- 7 Den svenska åklagaren uppfyller således åtminstone de två första kraven i punkt 4 ovan för att betraktas som en ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584. Dessa krav återges i punkterna 73 och 74 i EU-domstolens dom i det ovannämnda målet OG och PI.
- 8 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det emellertid av de upplysningar som lämnats att i Sverige kan åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder inte överklagas till domstol. Således har den europeiska arresteringsordern i förevarande mål eventuellt inte utfärdats av en rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584.
- 9 Kravet på att ett sådant beslut måste kunna överklagas till domstol framgår enligt den hänskjutande domstolen av punkt 75 i domen OG och PI. I denna slog EU-domstolen fast följande: ”När behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i medlemsstaten men som inte är en domstol, så ska beslutet att utfärda en sådan arresteringsorder – bland annat vad avser frågan om beslutet är proportionerligt eller ej – i medlemsstaten kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd.”
- 10 Uttrycket ”en sådan arresteringsorder” kan endast avse den ”europeiska arresteringsordern” och inte något annat beslut än en europeisk arresteringsorder, särskilt inte det häktningsbeslut som i förevarande mål ligger till grund för den europeiska arresteringsordern.

- 11 I punkt 67 i domen i det ovannämnda målet OG och PI skiljer domstolen dessutom mellan två skyddsnivåer vad gäller processuella rättigheter och grundläggande rättigheter. Den första nivån avser skyddet vid utfärdande av en nationell arresteringsorder och den andra nivån avser skyddet vid utfärdande av en europeisk arresteringsorder.
- 12 Den hänskjutande domstolen påpekar att den svenska åklagaren i förevarande mål har uppgett att det av punkt 68 i det ovannämnda målet OG och PI följer att kriteriet i punkt 75 i den domen inte är tillämpligt. Det räcker nämligen att ett beslut uppfyller en av de två skyddsnivåer som anges i punkt 68 för att kravet på ett effektivt domstolsskydd ska vara uppfyllt.
- 13 Enligt den hänskjutande domstolen följer det av punkt 68 att de två skyddsnivåerna bland annat innebär att det ”åtminstone” på en av de två nivåerna måste fattas ett beslut som uppfyller kravet på ett effektivt domstolsskydd. När en europeisk arresteringsorder har utfärdats av en myndighet som, trots att den deltar i rättskipningen, varken är en domare eller en domstol, måste den nationella arresteringsordern (i förevarande fall det svenska häktningsbeslutet) därför ha utfärdats av en domare eller en domstol.
- 14 I punkt 69 i domen i det ovannämnda målet OG och PI slog EU-domstolen fast följande: ”När behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i medlemsstaten men som varken är en domare eller en domstol, ska således det nationella rättsliga avgörande – såsom en nationell arresteringsorder – som den europeiska arresteringsordern hänför sig till uppfylla dessa krav.”
- 15 Av ovannämnda punkt 68 följer därför att det på minst en av skyddsnivåerna krävs ett avgörande från en domare eller en domstol. I den situation som beskrivs i punkt 69 följer det av punkt 70 att skyddsnivån garanteras på nationell nivå – det vill säga i samband med utfärdandet av den nationella arresteringsorder (i förevarande fall det svenska häktningsbeslutet) som beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern hänför sig till.
- 16 Av punkterna 71 och 72 i ovannämnda dom följer att det ankommer på den myndighet som fattar beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern att säkerställa den andra skyddsnivån, ”även ... då denna europeiska arresteringsorder grundas på ett nationellt avgörande som meddelats av en domare eller domstol”.
- 17 Inom ramen för denna andra skyddsnivå krävs att den utfärdande rättsliga myndigheten, när den beslutar att utfärda en europeisk arresteringsorder, ”inte riskerar att påtvingas enskilda anvisningar, särskilt från den verkställande makten” (punkterna 73 och 74). Om befogenheten att utfärda en europeisk arresteringsorder har tilldelats en (helt oberoende) myndighet som deltar i rättskipningen, men som inte är en domstol, ska beslutet att utfärda en europeisk

arresteringsorder – bland annat vad avser frågan om beslutet är proportionerligt eller ej – i medlemsstaten också ("dessutom" i punkt 75) kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd, det vill säga ett förfarande inför en domare eller vid en domstol.

- 18 Inget i ordalydelsen i ovannämnda punkt 68 – särskilt inte ordet "åtminstone" – utesluter möjligheten att uppställa det krav som anges i punkt 75 om det nationella avgörandet meddelas av en domare eller en domstol. Enligt punkt 68 krävs endast att en domstol antingen ska meddela det nationella avgörandet eller utfärda den europeiska arresteringsordern. I det första fallet tilläggs i punkt 75 att ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder som fattats av en annan myndighet än en domstol måste kunna överklagas till domstol.
- 19 Kraven i punkterna 75 och 68 i domen i det ovannämnda målet OG och PI är således parallella.
- 20 Detta framgår även av domen av den 27 maj 2019, PF (Litauens riksåklagarmyndighet), C-509/18, EU:C:2019:457, som meddelades samma dag som domen i det ovannämnda målet OG och PI. I det målet utfärdades den nationella arresteringsordern av en domstol (punkterna 22 och 54 i domen). Dessutom deltog Litauens riksåklagarmyndighet i den straffrättsliga rättskipningen i Litauen (punkt 42), och det försäkrades att Litauens riksåklagarmyndighet agerar oberoende av den verkställande makten. Den hänskjutande domstolen är emellertid ändå tvungen att undersöka "huruvida åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder kan överklagas på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd" (punkt 56).
- 21 Även om den nationella arresteringsordern har utfärdats av en domare eller en domstol måste beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder kunna överklagas till domstol när beslutet har fattats av en annan myndighet än en domare eller domstol. I ett tidigare avgörande av den 5 juli 2019 ansåg den hänskjutande domstolen att det rörde sig om en *acte éclairé*. Eftersom beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder i det aktuella fallet har fattats av den svenska åklagarmyndigheten, och således inte av en domare eller en domstol, måste enligt en bokstavstrogen tolkning av de två domarna av den 27 maj 2019 de krav som uppställts i punkterna 68 och 75 i domen i det ovannämnda målet OG och PI vara uppfyllda.
- 22 Enligt de två domarna av den 27 maj 2019 har den hänskjutande domstolen emellertid i flera mål som rör flera olika medlemsstater konstaterat att det i de berörda medlemsstaternas lagstiftning inte föreskrivs något rättsmedel mot beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder i den mening som avses i punkt 75 i domen i det ovannämnda målet OG och PI. I vissa av dessa mål gjordes gällande att det kriterium som den nationella domstolen tillämpade i sitt beslut om utfärdande av den nationella arresteringsordern uppfyller kraven i den punkten.

- 23 Så är också fallet i förevarande mål. Även om det i den svenska lagstiftningen inte föreskrivs något rättsmedel mot ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder i den mening som avses i punkt 75 i domen i det ovannämnda målet OG och PI tyder de upplysningar som lämnats av de svenska myndigheterna på att frågan om huruvida en europeisk arresteringsorder är proportionerlig behandlas under prövningen av en häktningsframställan. Av de upplysningar som den svenska åklagaren har lämnat om häktningsförhandlingen rörande XD framgår dessutom att det vid denna förhandling öppet diskuterades att målet var att utfärda en europeisk arresteringsorder, så att XD skulle kunna gripas och senare överföras till Sverige.
- 24 Ovanstående väcker frågan om huruvida en domstolsprövning i samband med utfärdandet av det nationella rättsliga avgörandet – och således innan åklagaren har fattat det faktiska beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern – av bland annat frågan om ett eventuellt beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder är proportionerligt eller ej, i materiellt hänseende är förenlig med de principer som kommer till uttryck i villkoret om att ett beslut av åklagarmyndigheten om att utfärda en europeisk arresteringsorder måste kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd.
- 25 Vid besvarandet av denna fråga anser den hänskjutande domstolen att det med hänsyn till ett effektivt domstolsskydd mot ett oproportionerligt beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder är viktigt att prövningen av huruvida beslutet är oproportionerligt medför verkningar för framtiden (*ex nunc*). Även om det nationella rättsliga avgörandet och beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern i förevarande fall fattades samma dag går det i allmänhet en viss tid mellan det nationella rättsliga avgörandet – och således förhandsprövningen av huruvida ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder är proportionerligt – och det faktiska utfärdandet av den europeiska arresteringsordern. Under denna period kan nya fakta och omständigheter som är relevanta för huruvida ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder är proportionerligt ha dykt upp. I ett sådant fall skulle en förhandsprövning av en domstol inte kunna ge ett effektivt domstolsskydd mot ett oproportionerligt beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder. Om frågan besvaras jakande skulle det därför under alla omständigheter vara meningsfullt att så snart som möjligt efter proportionalitetsprövningen fatta det faktiska beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern.
- 26 EU-domstolen har ännu inte prövat den fråga som ställts i punkt 24 ovan. Flera utfärdande myndigheter från flera olika medlemsstater har gett uttryck för att denna fråga bör besvaras jakande, medan en bokstavstrogen tolkning av domen OG och PI tyder på att frågan bör besvaras nekande. Det är därför lämpligt att hänskjuta denna fråga till EU-domstolen.
- 27 Dessutom är det nödvändigt att få ett svar på denna fråga för att den hänskjutande domstolen ska kunna fatta beslut i ärendet.

- 28 Om en förhandsprövning som utförs av den domstol som utfärdade den nationella arresteringsordern – särskilt av frågan om ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder är proportionerligt eller ej – i materiellt hänseende *inte är* förenlig med de principer som kommer till uttryck i villkoret om att åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder måste kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd, kan den europeiska arresteringsordern inte prövas av den hänskjutande domstolen, och då kan denna inte fatta beslut om begäran om överlämning.
- 29 Om en sådan förhandsprövning av huruvida ett beslut om en europeisk arresteringsorder är proportionerligt i materiellt hänseende däremot *är* förenlig med dessa principer måste den hänskjutande domstolen pröva sakinnehållet i den europeiska arresteringsordern och avgöra huruvida denna ska verkställas.
- 30 Den hänskjutande domstolen anmodar EU-domstolen att handlägga förevarande begäran om förhandsavgörande enligt det förfarande för brådskande mål som avses i artikel 267 fjärde stycket FEUF och artikel 107 i rättegångsreglerna.
- 31 Den eftersökte är frihetsberövad i väntan på ett beslut om begäran om överlämning. Den hänskjutande domstolen kan inte fatta detta beslut innan EU-domstolen har besvarat tolkningsfrågorna. Ett snabbt svar från domstolen påverkar därför direkt och på ett avgörande sätt längden på den period under vilken den eftersökta personen hålls frihetsberövad.

ARBETSDOMSTOLEN