

Mål C-627/19 PPU

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 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:

ZB

Saken i det nationella målet

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

Syfte med och rättslig 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

Om syftet med en europeisk arresteringsorder är verkställighet av ett frihetsstraff som dömts ut i ett verkställbart avgörande av en domare eller domstol – och den europeiska arresteringsordern har utfärdats av en åklagare som deltar i

rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten och det finns garantier för att åklagaren agerar självständigt vid utövandet av sitt uppdrag i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder – gäller då fortfarande villkoret att ett beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder – och särskilt frågan om beslutet är proportionerligt eller ej – ska kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd?

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 ZB greps i Nederländerna den 3 maj 2019 med stöd av en europeisk arresteringsorder som hade utfärdats av åklagarmyndigheten i Bryssel (Belgien) den 24 april 2014. Syftet med den europeiska arresteringsordern är att överlämna den eftersökta personen för verkställighet av en dom från Franstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel) av den 7 februari 2019 i vilken den eftersökte dömdes till fängelse i 30 månader respektive ett år.
- 2 Den 3 maj 2019 väckte den nederländska åklagarmyndigheten talan om prövning av den europeiska arresteringsordern. Under behandlingen av målet ställdes ytterligare frågor till den belgiska utfärdande myndigheten.
- 3 Dessa frågor 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, i likhet med den belgiska utfärdande myndigheten, gjort gällande att kravet på att beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder måste kunna överklagas till domstol inte är tillämpligt vid en europeisk arresteringsorder som syftar till verkställighet av ett frihetsstraff.

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 belgiska myndigheterna har lämnat, att en belgisk åklagare deltar i rättskipningen i Belgien 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 belgiska 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 ger de upplysningar som lämnats av de belgiska myndigheterna emellertid upphov till frågan huruvida villkoret i punkt 75 i domen i målet OG och PI, enligt vilken åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder – och särskilt frågan om ett sådant beslut är proportionerligt eller ej – måste kunna överklagas på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd, även är tillämpligt när den europeiska arresteringsordern syftar till verkställighet av ett frihetsstraff.
- 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 den nationella arresteringsorder som 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 åklagaren i flera överlämningsmål 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 kraven 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 kraven 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 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 som meddelats av 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 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 – och i synnerhet frågan om huruvida 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 belgiska 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 I ett annat mål har den hänskjutande domstolen i en mellandom av den 4 juni 2019 (ECLI:NL:RBAMS:2019:4010) funnit att även om domen i det ovannämnda målet OG och PI avser utfärdandet av en europeisk arresteringsorder i lagföringssyfte görs punkterna avseende det skydd som den utfärdande rättsliga myndigheten måste erbjuda när den antar sitt beslut om utfärdande av en europeisk arresteringsorder inte någon åtskillnad mellan en europeisk arresteringsorder i lagföringssyfte och en europeisk arresteringsorder i verkställighetssyfte. Den hänskjutande domstolen delar denna bedömning.

- 23 Sedan de två domarna av den 27 maj 2019 har den hänskjutande domstolen, vad gäller två medlemsstater, på grundval av de upplysningar som lämnats av myndigheterna i dessa medlemsstater, konstaterat att det i dessa medlemsstaters rättsordningar inte föreskrivs att ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder, och särskilt frågan om beslutet är proportionerligt eller ej, ska kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd, i den mening som avses i punkt 75 i domen i det ovannämnda målet OG och PI.
- 24 I båda fallen utfärdades den europeiska arresteringsordern i lagförings syfte, och i båda fallen ansåg både den utfärdande myndigheten och den nederländska åklagarmyndigheten att punkt 75 i den ovannämnda domen inte omfattar ett fall där den europeiska arresteringsordern grundas på ett avgörande som meddelats av en domare eller en domstol. Såsom angavs ovan i punkt 22 delar den hänskjutande domstolen av de i den punkten angivna skälen inte denna uppfattning.
- 25 I förevarande fall syftar den europeiska arresteringsordern till verkställighet av ett frihetsstraff. I ett sådant fall måste den europeiska arresteringsordern grundas på ett avgörande som meddelats av en domare eller en domstol. Både den utfärdande myndigheten och den nederländska åklagaren anser att punkt 75 inte är tillämplig på en europeisk arresteringsorder som har utfärdats i syfte att verkställa ett frihetsstraff. Eftersom den tolkning som den hänskjutande domstolen och de utfärdande myndigheterna i andra medlemsstater har gjort av domen av den 27 maj 2019 i flera avseenden skiljer sig åt – vilket även framgår av de begäranden om förhandsavgörande som den hänskjutande domstolen samtidigt med förevarande begäran om förhandsavgörande har framställt i två andra mål – och eftersom den hänskjutande domstolen anser att sådana meningsskiljaktigheter inte är önskvärda, är det även lämpligt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende denna tvistefråga.
- 26 I korthet önskar den hänskjutande domstolen därför att EU-domstolen ska klargöra huruvida ett beslut från en åklagare om att utfärda en europeisk arresteringsorder, och särskilt frågan om beslutet är proportionerligt eller ej, måste kunna överklagas till domstol, om syftet med den europeiska arresteringsordern är att verkställa ett frihetsstraff.
- 27 För svaret på denna fråga anser den hänskjutande domstolen att följande är relevant. Även när syftet med den europeiska arresteringsordern är att verkställa ett frihetsstraff och arresteringsordern således grundas på en verkställbar dom som meddelats av en domare eller en domstol, anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att garantera att den åklagare som utfärdade den europeiska arresteringsordern agerade självständigt. Vid verkställighet av ett straff är det ju fortfarande viktigt med en oberoende kontroll av huruvida villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder är uppfyllda, och särskilt frågan om beslutet är proportionerligt eller ej. Enbart den omständigheten att den eftersökta personen är föremål för en verkställbar dom innebär inte att utfärdandet av en europeisk arresteringsorder i syfte att verkställa det frihetsstraff som utdömts i den domen

automatiskt är proportionerligt. En bedömning av huruvida beslutet att utfärda en sådan europeisk arresteringsorder är proportionerligt görs vanligtvis inte i den verkställbara dom som meddelats av domaren eller domstolen.

- 28 Det kan dessutom gå en viss tid mellan verkställandet av domen och beslutet att utfärda den europeiska arresteringsordern under vilka nya fakta och omständigheter som är relevanta för proportionaliteten i beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder kan ha uppkommit. Mot denna bakgrund förefaller det saknas skäl att anta att en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en åklagare i syfte att verkställa ett frihetsstraff inte behöver kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd.
- 29 Domstolen har ännu inte undersökt huruvida den möjlighet att överklaga ett beslut till domstol som avses i punkt 75 i domen i det ovannämnda målet OG och PI även ska finnas för en europeisk arresteringsorder som syftar till verkställighet av ett frihetsstraff. Det har förklarats ovan varför denna fråga bör hänskjutas till EU-domstolen. Ett svar på denna fråga är för övrigt nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna fatta beslut i ärendet, eftersom ett jakande svar på frågan skulle innebära att den hänskjutande domstolen inte kan pröva huruvida den europeiska arresteringsordern är välgrundad och inte fatta beslut om begäran om överlämning, medan ett nekande svar på frågan skulle kunna leda till att överlämningen tillåts.
- 30 Den hänskjutande domstolen anmodar EU-domstolen att på förevarande begäran om förhandsavgörande tillämpa det förfarande för brådskande mål som föreskrivs i artikel 267 fjärde stycket FEUF och i artikel 107 i rättegångsreglerna.
- 31 Den eftersökte är frihetsberövad i väntan på beslut om överlämnande. 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.