

Mål C-700/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

22 november 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Corte costituzionale (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

18 november 2021

Klagande:

O.G.

Intervenient:

Presidente del Consiglio dei Ministri

Saken i det nationella målet

Frågor om författningsstridighet avseende artikel 18-bis.1 c i lag nr 69 av den 22 april 2005, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, vilka Corte d'appello di Bologna (Appellationsdomstolen i Bologna, Italien) har hänskjutit till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) inom ramen för verkställandet av en europeisk arresteringsorder som har utfärdats gentemot en tredjelandsmedborgare med fast anknytning till Italien.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Frågan huruvida den italienska lagstiftningen angående skälen till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras – vad gäller den del där det stadgas att de verkställande rättsliga myndigheterna inte får vägra att överlämna tredjelandsmedborgare som är bosatta eller uppehåller sig i Italien – är förenlig med artikel 4.6 i rambeslut 2002/584/RIF, jämförd med artikel 1.3 i

rambeslutet och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- a) Utgör artikel 4.6 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, tolkad mot bakgrund av artikel 1.3 i rambeslutet och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, hinder för en lagstiftning som den italienska enligt vilken de verkställande rättsliga myndigheterna – inom ramen för ett förfarande angående en europeisk arresteringsorder för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd – undantagslöst och automatiskt saknar befogenhet att vägra att överlämna tredjelandsmedborgare som uppehåller sig eller är bosatta i Italien, oavsett vad de har för anknytning till det landet?
- b) Om den första frågan besvaras jakande, på grundval av vilka kriterier och villkor ska då denna anknytning anses vara så stark att den verkställande rättsliga myndigheten är skyldig att vägra att överlämna den berörda personen?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (nedan kallat rambeslutet): särskilt artiklarna 4.6, 1.3 och 5.3.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artikel 7.

Anförda internationella bestämmelser

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), artikel 8.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter: artikel 17.1.

Anförda nationella bestämmelser

Den italienska konstitutionen: artiklarna 2, 3, 11, 27 tredje stycket, 117 första stycket.

Legge 22 aprile 2005, n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (lag nr

69 av den 22 april 2005 – Bestämmelser för att anpassa den nationella lagstiftningen till rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna), särskilt:

- artikel 18-bis.1 c, som har införts genom artikel 6.5 b i lag nr 117 av den 4 oktober 2019, enligt vilken den italienska rättsliga myndighet som ska verkställa en europeisk arresteringsorder får vägra att överlämna – för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd som har utdömts av den utfärdande medlemsstaten – den person som begärs överlämnad, som antingen är italiensk medborgare eller medborgare i en annan medlemsstat som lagligen och faktiskt är bosatt eller uppehåller sig i Italien, under förutsättning att den verkställande medlemsstaten beslutar att fängelsestraffet eller den frihetsberövande åtgärden ska verkställas i Italien
- artikel 19.1 c, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, enligt vilken överlämnandet – för lagföring – av en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder, för det fall den berörda personen är italiensk medborgare eller bosatt i Italien, underkastas villkoret att personen efter att ha hörts återsänds till den verkställande medlemsstaten för att där avtjäna det fängelsestraff eller den frihetsberövande åtgärd som dömts ut i den utfärdande medlemsstaten.

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

- 1 Klaganden, O.G., är moldavisk medborgare och har fast anknytning till Italien. Han dömdes i Rumänien genom lagakraftäggande dom till fängelse i fem år för undandragande av skatter och avgifter samt förskingring av belopp för betalning av inkomstskatt och mervärdesskatt. O.G. begick nämnda brott i egenskap av direktör för ett bolag med begränsat ansvar mellan september 2003 och april 2004. Den 13 februari 2012 utfärdade Judecătoria Braşov (Förstainstansdomstolen i Braşov, Rumänien) en europeisk arresteringsorder gentemot honom för verkställighet av straffet.
- 2 Genom dom av den 7 juli 2020 beslutade Corte d'appello di Bologna att O.G. skulle överlämnas till den utfärdande rättsliga myndigheten.
- 3 O.G. överklagade nämnda dom till Corte di cassazione (Högsta domstolen, Italien), som den 16 september 2020 upphävde domen och återförvisade målet för ny prövning. Corte d'appello di Bologna uppmanades att bedöma huruvida det skulle hänskjutas frågor om författningsstridighet avseende artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005 utifrån olika aspekter.
- 4 Genom beslut av den 27 oktober 2020 har Corte d'appello di Bologna – efter att ha fastställt att O.G. har inkommit med tillräcklig bevisning för att han har en fast familjemässig och yrkesmässig anknytning till Italien, där han bor tillsammans med en kvinna som är bosatt i Italien och med vilken han har fått en son som idag

är tolv år – hänskjutit ovanstående frågor om författningsstridighet till Corte costituzionale.

Huvudargument som har anförts av Corte d'appello di Bologna, som är den behöriga domstolen i det nationella målet

- 5 Corte d'appello di Bologna betvivlar att artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005 är förenlig med konstitutionen vad gäller den del enligt vilken det aktuella skälet till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras endast är tillämpligt på italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater som lagligen och faktiskt är bosatta eller uppehåller sig i Italien, men däremot inte på tredjelandsmedborgare, vilka således inte i Italien kan avtjäna det straff som har utdömts i den utfärdande medlemsstaten, även om de lagligen och faktiskt är bosatta eller uppehåller sig i Italien och har upprättat en stark och fast anknytning till Italien.
- 6 Ovannämnda artikel, varigenom artikel 4.6 i rambeslutet har införlivats med den italienska rättsordningen, har därmed på ett otillbörligt sätt begränsat tillämpningsområdet för sistnämnda artikel, som däremot är tillämplig på alla som är bosatta eller uppehåller sig i den verkställande medlemsstaten.
- 7 Den aktuella begränsningen strider mot det syfte som ligger till grund för artiklarna 4.6 och 5.3 i rambeslutet, det vill säga att den dömda personen ska återanpassas socialt. Social återanpassning ska i själva verket garanteras alla dömda personer utan diskriminering på grund av medborgarskap. Att straffet för en dömd person som har en fast familjemässig och social anknytning till Italien verkställs i utlandet är dessutom i strid med straffets återanpassningssyfte, som fastställs i artikel 27 tredje stycket i konstitutionen, och med den berörda personens rätt till privat- och familjeliv.
- 8 I detta hänseende har Corte d'appello di Bologna anförts att det har överlämnats till medlemsstaternas eget skön att besluta huruvida de i artikel 4 i rambeslutet uppräknade skälen till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras ska införlivas med den nationella rättsordningen. För det fall medlemsstaterna beslutar att göra detta är de emellertid skyldiga att iaktta innehållet i denna bestämmelse och de får inte ändra tillämpningsområdet utifrån den berörda personens medborgarskap eller hur länge den berörda personen har uppehållit sig i den verkställande medlemsstaten.
- 9 Enligt Corte d'appello di Bologna innebär dels artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005 (verkställande av en europeisk arresteringsorder för verkställighet av ett straff), dels artikel 19.1 c i lagen (verkställande av en europeisk arresteringsorder för lagföring) en oskälig skillnad i behandling av tredjelandsmedborgare. Den förstnämnda bestämmelsen utesluter nämligen att tredjelandsmedborgare, även om de har fast anknytning till Italien, omfattas av skälet till att överlämnandet får vägras, medan den andra bestämmelsen även ska vara tillämplig på

tredjelandsmedborgare, vilka således har rätt att i Italien avtjäna det straff som eventuellt har utdömts av den utfärdande medlemsstaten till följd av förfarandet.

- 10 Sammanfattningsvis förefaller den omständigheten att tredjelandsmedborgare inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005 vara i strid med artiklarna 2, 3, 11, 27 tredje stycket och 117 första stycket i konstitutionen, jämförda med artikel 4.6 i rambeslutet, artikel 7 i stadgan, artikel 8 i Europakonventionen samt artikel 17.1 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Parternas huvudargument

- 11 Presidente del Consiglio dei ministri (premiärministern, Italien) (nedan kallad intervenienten) har intervenerat i målet och anfört att frågorna om författningsstridighet ska avvisas eller besvaras nekande eftersom de saknar grund.
- 12 Intervenienten har först och främst påpekat att möjligheten att återropa det aktuella skälet för vägran och beakta unionsmedborgares, men inte tredjelandsmedborgares, fasta anknytning till det nationella territoriet, är nära förknippad med de rättigheter och friheter som sammantaget följer av unionsmedborgarskapet. Detta skäl för vägran, som är knutet till ställningen som unionsmedborgare, är därför enbart tillämpligt på unionsmedborgare, såsom det i övrigt framgår av förarbetena till rambeslutet.
- 13 Rambeslutet ska dessutom tolkas mot bakgrund av den allmänna principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden, enligt vilken möjligheten att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder har utformats som ett undantag från huvudregeln för verkställighet av arresteringsordern, och vars räckvidd inte får inskränkas av artikel 4.6 i rambeslutet, enligt den tolkning som har gjorts av Corte d'appello di Bologna (se EU-domstolens domar av den 13 december 2018, Sut. C-514/17, punkt 28, och av den 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08). Medlemsstaterna får därför inte utvidga de fall där verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras utöver de som räknas upp i rambeslutet.
- 14 Artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005 har därför genomfört artikel 4.6 i rambeslutet korrekt.
- 15 Intervenienten har även hänvisat till EU-domstolens dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19, där domstolen betonade att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) inte är tillämpligt i fall då medborgare i medlemsstaterna eventuellt särbehandlas i förhållande till medborgare från tredjeland och vidare att artikel 21 FEUF, enligt vilken varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, inte är tillämplig på en tredjelandsmedborgare.

- 16 Enligt intervenienten utgör den dömda personens sociala återanpassning inte det syfte som specifikt eftersträvas i rambeslut 2002/584. Detta syfte eftersträvas däremot i rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (nedan kallat rambeslut 2008/909/RIF).
- 17 Den skillnad i behandling av tredjelandsmedborgare som följer av dels artikel 18-bis.1 c i lag nr 69/2005, dels artikel 19.1 c i lagen är inte oskäligen, eftersom arresteringsordern för lagföring eftersträvar ett annat syfte, närmare bestämt att minska behovet av att hålla en rättegång i den tilltalades utemiljö.
- 18 Under alla omständigheter ska begreppet ”är bosatt” i de aktuella unionsbestämmelserna och i de nämnda italienska bestämmelserna tolkas på så sätt att det enbart omfattar italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater som lagligen och faktiskt är bosatta i Italien. Med andra ord har de ovannämnda bestämmelserna samma tillämpningsområde.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 19 Den hänskjutande domstolen, Corte costituzionale, understryker betydelsen av de frågor om författningsstridighet som har väckts av Corte d’appello di Bologna. Om dessa frågor besvaras jakande kan det beslutas att O.G. inte ska överlämnas till den utfärdande medlemsstaten och som en följd därav ska hans straff verkställas i Italien. Om frågorna däremot besvaras nekande eftersom de saknar grund, ska Corte d’appello di Bologna besluta att O.G. ska överlämnas.
- 20 Den hänskjutande domstolen anger först och främst att artikel 18-bis i lag nr 69/2005 – efter det att Corte d’appello har fattat sitt beslut – har ändrats genom artikel 15.1 i lagstiftningsdekret nr 10 av den 2 februari 20[21] (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 10/2021). Vad gäller befogenheten att vägra att överlämna en medborgare i en annan medlemsstat som lagligen och faktiskt är bosatt eller uppehåller sig i Italien har den nya artikeln 18-bis.2 i lag nr 69/2005, som har ersatt den tidigare gällande artikeln 18-bis.1 c, infört kravet på att denna medborgare lagligen och faktiskt ska ha varit bosatt eller uppehållit sig i Italien i minst fem år. Inget har ändrats med avseende på tredjelandsmedborgare.
- 21 Även artikel 19.1 c i lag nr 69/2005 har ändrats genom lagstiftningsdekret nr 10/2021. Denna artikel 19, som även är tillämplig på en europeisk arresteringsorder för lagföring – och tidigare fastställde att överlämnandet av italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater eller tredjelandsmedborgare som är bosatta eller uppehåller sig i Italien var villkorat av att den berörda personen vid fällande dom skulle återsändas till Italien för verkställighet av straffet – stadgar nu i punkt 1 b att överlämnandet är underkastat nämnda villkor enbart vad gäller italienska medborgare och medborgare i andra medlemsstater som lagligen och faktiskt har varit bosatta eller uppehållit sig i Italien i minst fem år.

- 22 Det nationella målet ska under alla omständigheter i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) anses omfattas av den lagstiftning som gällde före nämnda ändringar.
- 23 Den hänskjutande domstolen påpekar att den inte delar det synsätt som Corte d'appello di Bologna har antagit, vilket beskrivs i punkt 8 ovan. Med hänvisning till domen Wolzenburg (bland annat punkterna 58, 59 och 62) preciserar den hänskjutande domstolen att EU-domstolen redan har slagit fast att vissa av de begränsningar av skälen för vägran som medlemsstaterna har infört är rättsenliga. Den hänskjutande domstolen anför däremot att den nationella genomförandelagstiftningen strider mot artikel 4.6 i rambeslutet för det fall den har reglerat det skäl till att verkställighet får vägras som anges i artikel 4.6 i rambeslutet på ett sätt som inte är förenligt med grundläggande principer och rättigheter i unionsrätten, vartill det även hänvisas i skäl 12 och artikel 1.3 i rambeslutet.
- 24 Den hänskjutande domstolen finner att de beskrivna frågorna om tolkningen av artikel 4.6 i rambeslutet gäller en aspekt som ännu inte har prövats i EU-domstolens praxis, närmare bestämt förhållandet mellan denna bestämmelse och skyddet av de grundläggande rättigheterna för en tredjelandsmedborgare som är föremål för en europeisk arresteringsorder. Det är därför nödvändigt att få klarhet i huruvida – och i så fall på vilka villkor – en tredjelandsmedborgare som är bosatt eller uppehåller sig i den verkställande medlemsstaten har en grundläggande rättighet att inte avlägnas från den staten för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd i den utfärdande medlemsstaten.
- 25 Eftersom den europeiska arresteringsordern rör ett område som har harmoniserats fullständigt genom rambeslutet är normen för skydd av grundläggande rättigheter, vilken kan begränsa skyldigheten till ömsesidigt erkännande av andra medlemsstaters domstolsavgöranden, med nödvändighet den som följer av stadgan och artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen. På de områden som är föremål för fullständig harmonisering får medlemsstaterna inte tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter, när tillämpningen av dessa normer kan undergräva unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan (dom av den 26 februari 2013, C-617/10, Åkerberg Fransson, punkt 29, och dom av den 26 februari 2013, C-399/11, Melloni, punkt 60).
- 26 Efter att ha erinrat om de självständiga begreppen ”är bosatt” och ”uppehåller sig” på den verkställande medlemsstatens territorium, på det sätt som EU-domstolen definierade dem i dom av den 17 september 2008, Kozłowski, C-66/08, påpekar den hänskjutande domstolen att frågorna i förevarande mål avser nya aspekter jämfört med EU-domstolens praxis om den europeiska arresteringsordern som utvecklades i domen Kozłowski, domen Wolzenburg eller dom av den 5 september 2012, Lopes da Silva Jorge, C-42/11.
- 27 Den hänskjutande domstolen preciserar dessutom att den tidigare har slagit fast att den italienska lagstiftningen om genomförande av rambeslutet strider mot

konstitutionen i den del den innebär att det saknas möjlighet att vägra att överlämna, inte enbart en italiensk medborgare, utan även en medborgare i en annan medlemsstat som lagligen och faktiskt är bosatt eller uppehåller sig i Italien, i syfte att verkställa fängelsestraffet i Italien.

- 28 I fråga om den dömda personens sociala återanpassning erinrar den hänskjutande domstolen om att EU-domstolen har slagit fast att ”det skäl till att verkställighet får vägras som anges i artikel 4.6 i rambeslutet bland annat har till syfte att möjliggöra för den verkställande rättsliga myndigheten att lägga särskild vikt vid möjligheterna att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället när denne avtjänat sitt fängelsestraff” (domen Kozłowski, domen Wolzenburg och domen Lopes da Silva Jorge). Den hänskjutande domstolen hänvisar även till rambeslut 2008/909/RIF, som även är tillämpligt på tredjelandsmedborgare, där följande anges i skäl 9: ”Verkställighet av påföljden i den verkställande staten bör förbättra den dömda personens möjligheter till social återanpassning. När den behöriga myndigheten i den utfärdande staten ska förvissa sig om att påföljden, genom verkställighet av påföljden i den verkställande staten, främjar syftet att underlätta den dömda personens sociala återanpassning, bör den beakta sådana faktorer som till exempel personens anknytning till den verkställande staten, frågan om han eller hon anser den staten vara platsen för familjeband samt språkliga, kulturella, sociala eller ekonomiska och andra band till den verkställande staten”.
- 29 EU-domstolen har själv nyligen understrukit sambandet mellan sistnämnda rambeslut och rambeslut 2002/584/RIF och i detta sammanhang slagit fast följande: ”Den samordning som unionslagstiftaren har föreskrivit mellan rambeslut 2002/584 och rambeslut 2008/909 bör således bidra till att genomföra målet att underlätta den berörda personens sociala återanpassning. En sådan återanpassning är dessutom förenlig inte enbart med den dömda personens intressen, utan även med Europeiska unionens allmänna intressen” (dom av den 11 mars 2020, SF, C-314/18, punkt 51).
- 30 Den hänskjutande domstolen betonar vidare att även andra unionsrättsakter, däribland rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (särskilt artikel 12.4) eller rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (särskilt artikel 17), säkerställer skyddet av intresset för en tredjelandsmedborgare som lagligen och faktiskt är bosatt eller uppehåller sig i en medlemsstat att inte avlägsnas från denna stat.
- 31 Den hänskjutande domstolen hänvisar slutligen till Europadomstolens praxis angående artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har i allt högre grad lagt tonvikten på den dömda personens sociala återanpassning bland straffets syften (dom av den 26 april 2016, Murray mot Nederländerna, § 102, dom av den 30 juni 2015, Khoroshenko mot Ryssland, § 121, och dom av den 9 juli 2013, Vinter mot Förenade kungariket, § 115) och har slagit fast att verkställighet av ett fängelsestraff på stort avstånd från den ort där den dömda personens familj är

bosatt kan innebära ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen, eftersom den intagna personen och dennes familjemedlemmar till följd av en sådan situation skulle ha svårt att upprätthålla regelbundna och frekventa kontakter som är viktiga med avseende på straffets sociala återanpassningssyfte (dom av den 7 mars 2017, Polyakova m.fl. mot Ryssland, § 88). I den sistnämnda domen har Europadomstolen dessutom understrukt att dessa principer bekräftas i Europarådets ministerkommittés rekommendation till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, antagen den 11 januari 2006, där det i regel 17.1 specifikt anges att intagna, så långt det är möjligt, ska placeras nära hemorten eller den ort där den sociala återanpassningen planeras. Europadomstolens praxis betonar dessutom kravet på att det i avgöranden som innebär att en utlänning avlägsnas från en stat alltid ska eftersträvas en tillräcklig avvägning mellan skälen för avlägsnandet och de motstående skälen för att skydda den berörda personens rätt, enligt artikel 8 i Europakonventionen, att inte bli avlägsnad från den ort till vilken personen har övervägande social, yrkesmässig, familjemässig och känslomässig anknytning. Detta gäller särskilt om utlänningen är gift eller har barn i den stat varifrån vederbörande skulle avlägsnas, och i ännu högre grad om den berörda personen är född eller uppväxt i denna stat, även om personen inte har erhållit medborgarskap där (dom av den 24 november 2020, Unuane mot Förenade kungariket, § 72, dom av den 19 februari 2016, Kolonja mot Grekland, § 48, dom av den 23 juni 2008, Maslov mot Österrike, §§ 68–76, dom av den 18 oktober 2006, Üner mot Nederländerna, § 57, och dom av den 2 augusti 2001, Boultif mot Schweiz, § 48).

- 32 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att EU-domstolen ska handlägga förevarande mål om förhandsavgörande skyndsamt, i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Även om målet gäller ett förfarande avseende en person som för närvarande inte är frihetsberövad, anser den hänskjutande domstolen att det ger upphov till tolkningsfrågor som rör centrala aspekter av systemet med den europeiska arresteringsordern och den efterfrågade tolkningen kan ha allmänna konsekvenser både för de myndigheter som ska samarbeta inom ramen för den europeiska arresteringsordern och för eftersökta personers rättigheter.