

Mål C-563/21 PPU

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

14 september 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Amsterdam (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 september 2021

Sökande:

Openbaar Ministerie

Motpart:

Y

C-563/21 PPU - 1

RECHTBANK AMSTERDAM

INTERNATIONALE RECHTSHULPKAMER

**(avdelningen för internationellt rättsligt samarbete vid Rechtbank
Amsterdam, nedan kallad Rechtbank Amsterdam)**

[utelämnas]

Beslutsdatum: 14 september 2021

DELBESLUT

angående en talan enligt artikel 23 i lagen om överlämnande (OLW) som väckts av åklagaren vid Rechtbank Amsterdam. Talan väcktes den 30 juni 2021 och rör bland annat prövningen av en europeisk arresteringsorder).

Den europeiska arresteringsordern utfärdades den 7 april 2021 av *the District Court of Zielona Góra*, Polen, och avser gripandet och överlämnandet av

Y

[utelämnas]

utan fast hemvist eller uppehållsort i Nederländerna,

[utelämnas] som sitter frihetsberövad på kriminalvårdsanstalten Alphen aan den Rijn [utelämnas]

nedan kallad den eftersökta personen.

1. Förfarandet

[Det nationella förfarandet] [utelämnas]

[utelämnas]

2. Begäran om förhandsavgörande

2.1 Tillämplig rätt

Unionsrätt

I. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan)

Artiklarna 47 första och andra stycket, 51.1 och 52.3 i stadgan har följande lydelse:

Artikel 47

Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Artikel 51

Tillämpningsområde

1. Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.

Artikel 52

Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning

...

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

- II. Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (nedan kallat rambeslut 2002/584) (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rambeslut 2009/299/RIF (EUT L 81, 2009, s. 24

Artiklarna 1.3 och 15.1 i rambeslut 2002/584 har följande lydelse:

Artikel 1

Skyldighet att verkställa en europeisk arresteringsorder

...

3. Detta rambeslut påverkar inte skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen.

Artikel 15

Beslut om överlämnande

1. Den verkställande rättsliga myndigheten skall, inom de tidsfrister och enligt de villkor som anges i detta rambeslut, besluta om en person skall överlämnas.

Nederländsk rätt

- III. Overleveringswet (lagen om överlämnande, nedan kallad OLW)

Bestämmelserna i rambeslutet har införlivats med nationell lagstiftning genom OLW (lag av den 29 april 2004, Stb. 2004, 195), i dess lydelse enligt lag av den 17 mars 2021, Stb. 2021, 155. Artiklarna 1 g, 11.1, 26.1 och 28.1–28.3 OLW har följande lydelse:

Artikel 1

I denna lag avses med:

...

g. *domstolen*: Rechtbank Amsterdam;

...

Artikel 11

1. En europeisk arresteringsorder ska inte verkställas om det enligt domstolen finns grundad anledning att tro att den eftersökta personen efter överlämnandet löper en verklig risk för att dennes grundläggande rättigheter enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer att kränkas.

Artikel 26

1. Domstolen ska undersöka ... möjligheten till överlämnande. ...

Artikel 28

1. Domstolen ska fatta beslut om överlämnande senast fjorton dagar efter avslutad prövning. Beslutet ska motiveras.
2. Om domstolen ... finner att överlämnande inte kan beviljas, ska den avslå begäran om överlämnande i sitt avgörande.
3. I andra situationer än dem som avses i punkt 2 ska domstolen bevilja överlämnandet i sitt avgörande, såvida inte den med stöd av artikel 11.1 anser att den europeiska arresteringsordern inte ska verkställas

2.2 Skäl

- 1 Den eftersökta personen är polsk medborgare. Polska rättsliga myndigheter har utfärdat sex europeiska arresteringsorder mot honom för verkställighet av ett fängelsestraff (två europeiska arresteringsorder) och för lagföring (resterande fyra europeiska arresteringsorder). Rechtbank Amsterdam har att besluta om verkställighet av dessa europeiska arresteringsorder. Den berörda personen har inte samtyckt till att överlämnas till Polen.

- 2 Det mål i vilket Rechtbank Amsterdam begär ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) rör en europeisk arresteringsorder som utfärdades den 7 april 2020 för lagföring och som i korthet avser misstanken om att den eftersökta personen har gjort sig skyldig till bedrägeri. De övriga europeiska arresteringsorder för lagföring avser ett stort antal identiska misstankar.
- 3 Rechtbank Amsterdam ser inga hinder för att den eftersökta personen överlämnas, med undantag för den frågeställning som tas upp i tolkningsfrågorna.
- 4 Rechtbank Amsterdam konstaterar att den utfärdande medlemsstaten från och med hösten 2017 uppvisar systematiska och allmänna brister i fråga om domstolarnas oavhängighet, och att dessa brister således förelåg vid tidpunkten för utfärdandet av den europeiska arresteringsordern, fortfarande består och sedan hösten 2017 har blivit allt allvarligare. På grund av dessa brister finns det i den utfärdande medlemsstaten i regel en verklig risk för kränkning av den grundläggande rätt till en rättvis rättegång som föreskrivs i artikel 47 andra stycket i stadgan, det vill säga en verklig risk för att rätten till en oavhängig domstol kränks.
- 5 Dessa systematiska eller allmänna brister påverkar (delvis) även den grundläggande rätt till en domstol som har inrättats enligt lag som garanteras i artikel 47 andra stycket i stadgan. Dessa brister följer av en lag av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 17 januari 2018, och som rör ställningen för *Krajowa Rada Sądowictwa* (Nationella domstolsrådet, Polen, nedan kallat KRS) och dess roll vid utnämningen av ledamöter av polska domstolar.¹ *Sąd Najwyższy* (Högsta domstolen, Polen, nedan kallad SN) har i sin resolution av den 23 januari 2020 i mål BSA I-4110-1/20 slagit fast att KRS enligt den lagstiftning som trädde i kraft år 2018 inte är ett oavhängigt organ utan är direkt underställt de politiska myndigheterna och att denna brist på oavhängighet² medför brister i förfarandet för utnämning av domare. Vad gäller andra domstolar än SN slås det i resolutionen fast att en domstol inte är korrekt sammansatt i den mening som avses i den polska straffprocesslagen om sammansättningen även innehåller en person som utnämnts till domare på förslag av KRS i enlighet med den lagstiftning som trädde i kraft år 2018, i den mån bristerna i utnämningsförfarandet under de omständigheter som är i fråga i det aktuella fallet medför ett åsidosättande av garantierna för oavhängighet och opartiskhet i den mening som avses i den polska konstitutionen, artikel 47 i stadgan och artikel 6 i

¹ *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądowictwa oraz niektórych innych ustaw.*

² Se EU-domstolens dom av den 15 juli 2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 (kommissionen/Polen (Disciplinärt regelverk för domare)), punkt 108 ("Det kan således konstateras att de omständigheter som lyfts fram i punkterna 104–107 ovan kan ge upphov till rimligt tvivel vad gäller KRS oberoende och dess roll i ett sådant utnämningsförfarande som det som låg till grund för utnämningen av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål") och punkt 110 ("Vid en helhetsbedömning av dessa omständigheter, inbegripet den avgörande roll som KRS – ett organ vars oberoende från den politiska makten kan ifrågasättas enligt vad som framgår av punkt 108 ovan – ...").

Europakonventionen. Denna slutsats gäller inte domar som meddelats före resolutionen och inte heller domar som meddelas i mål som vid tidpunkten för resolutionen redan var anhängiga vid en domstol med en viss sammansättning.³

På grund av ett annat mål vid Rechtbank Amsterdam rörande en europeisk arresteringsorder känner Rechtbank Amsterdam till en förteckning av den 25 januari 2020 med namnen på 384 domare som har utnämnts på förslag av KRS i enlighet med den lagstiftning som trädde i kraft år 2018.⁴ Detta antal förväntas öka ytterligare framöver.

Det föreligger därför en verklig risk för att en eller flera domare som har utnämnts på förslag av KRS i enlighet med den lagstiftning som trädde i kraft år 2018 har deltagit i avgörandet av ett mål rörande en eftersökt person som överlämnas till Polen för verkställighet av ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd.

- 6 En eftersökt person som begärs överlämnad till Polen för lagföring kan emellertid i förfarandet för överlämnande inte veta vilka domare som efter överlämnandet till den utfärdande staten kommer att pröva målet, eftersom mål i Polen slumpmässigt tilldelas domare vid en domstol. För en sådan eftersökt person blir det i praktiken omöjligt att åberopa oegentligheter vid utnämningen av en eller flera enskilda domare. Dessutom kan en eftersökt person efter det att vederbörande överlämnats till Polen inte bestrida giltigheten av utnämningen av en domare eller lagenligheten i dennes tjänstgöring som domare. Till följd av den lagstiftning som trädde i kraft 14 februari 2020⁵ får polska domstolar inte pröva ett sådant försvar.⁶
- 7 Enligt Rechtbank Amsterdam går det av konstaterandena i punkterna 5 och 6 emellertid inte automatiskt att dra slutsatsen att en person som överlämnas till den utfärdande medlemsstaten löper en verklig (allmän eller individuell) risk att få sin rätt till en domstol som har inrättats enligt lag kränkt, eftersom det är osäkert vilket test som ska användas för att bedöma huruvida denna rätt redan har kränkts. I samband med detta är det även relevant att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) anser att rätten till en domstol som har inrättats enligt lag, som garanteras i artikel 6 i Europakonventionen, är en fristående rättighet, men att den är nära knuten till garanterandet av oavhängighet och opartiskhet. Vid bedömningen av huruvida oegentligheter vid utnämningen av en domare kränker denna rätt tillämpar

³ På SN:s webbplats finns engelsk översättning av resolutionen: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf.

⁴ Källa: <https://oko.press/lista-dla-obywateli-384-sedziow-zarekomendowanych-przez-neo-krs/>.

⁵ Amendments to the laws on the judiciary, waaronder *the Act on the organization of the common courts, the Act on the supreme court en the Act on the National Council of the Judiciary*.

⁶ Artikel 26.3.

Europadomstolen ett trestegstest.⁷ Det är oklart huruvida detta test även kan tillämpas i ett gränsöverskridande sammanhang som rör ett beslut om överlämnande för lagföring – som till sin natur förutsätter ett framåtblickande test.

8 Mot bakgrund av ovanstående uppkommer följande frågor:

- Kan ”prövningen i två steg” i domarna Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet)⁸ (även känd under beteckningen LM) och Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet)⁹ (även känd under beteckningen L och P), som avser bedömningen av huruvida det, i händelse av överlämnande, föreligger en risk för att rätten till en oavhängig domstol kränks, tillämpas på bedömningen av huruvida det, i händelse av överlämnande, föreligger en risk för att rätten till en domstol som har inrättats enligt lag kränks?
- Om så är fallet, hur ska de båda ”stegen” i denna prövning då tillämpas, även mot bakgrund av konstaterandet att den eftersökta personen i överlämnandeförfarandet faktiskt inte kan veta vilka domare som kommer att pröva målet mot honom eller henne i Polen och att han eller hon under alla omständigheter inte har tillgång till ett effektivt rättsmedel i Polen mot en eventuell kränkning av rätten till en domstol som har inrättats enligt lag?
- Om så inte är fallet, vilket test ska då ska användas i en situation där den eftersökta personen i överlämnandeförfarandet faktiskt inte kan veta vilka domare som kommer att pröva målet mot honom eller henne i Polen och i vilken han eller hon under alla omständigheter inte har tillgång till ett effektivt rättsmedel i Polen mot en eventuell kränkning av rätten till en domstol som har inrättats genom lag.

9 *Supreme Court* (Högsta domstolen) i Irland beslutade den 30 juli 2021 att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolen mottog denna begäran om förhandsavgörande den 3 augusti 2021 och registrerade den som mål C-480/21 (Minister for Justice and Equality). Rechtbank Amsterdam tolkar begäran om förhandsavgörande i det målet så, att även den irländska domstolen i realiteten vill ta upp de i punkt 8 angivna frågorna. Rechtbank Amsterdam tolkar framför allt den irländska domstolens första fråga så, att syftet med denna är att ifrågasätta huruvida den ”prövning i två steg” som avses i domarna Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) och Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) kan tillämpas på en prövning av huruvida

⁷ Se Europadomstolen (stora avdelningen) 1 december 2020, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island), § 243–252 och Europadomstolen 22 juli 2021, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719 (Reczkowicz mot Polen), § 221–224.

⁸ EU-domstolen dom av den 25 juli 2018, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

⁹ EU-domstolens dom av den 17 december 2020, C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033.

det föreligger en risk för en kränkning av rätten till en domstol som har inrättats genom lag.

- 10 Rechtbank Amsterdam delar *Supreme Courts* uppfattning att svaret på dessa frågor inte är ”clair” och inte heller automatiskt följer av EU-domstolens tidigare praxis.
- 11 I likhet med *Supreme Court* önskar Rechtbank Amsterdam ett snabbt svar på frågan.¹⁰ Precis som i Irland utgör även i Nederländerna europeiska arresteringsorder som utfärdats av polska rättsliga myndigheter en stor del av den verkställande rättsliga myndighetens totala arbetsbörda.¹¹ Till skillnad från vad som är fallet i de irländska mål som hänskjutits för förhandsavgörande sitter den berörda personen i förevarande mål frihetsberövad i väntan på beslutet om överlämnande. Rechtbank Amsterdam ansluter sig därför till de frågor som *Supreme Court* har ställt och begär att förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande ska tillämpas.
- 12 Rechtbank Amsterdam har – mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkt 8 – beslutat att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende nedanstående frågor:¹²

[Se avdelning 4] [utelämnas]

[utelämnas]

2.3 Ansökan om tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

- 13 Rechtbank Amsterdam begär att domstolen ska tillämpa förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 267 fjärde stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och artikel 107 i domstolens rättegångsregler.
- 14 Tolkningsfrågorna avser ett område i avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget. Den eftersökta personen sitter för närvarande frihetsberövad i Nederländerna i väntan på överlämnande till följd av en europeisk arresteringsorder för verkställighet av ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd (se

¹⁰ Se punkt 18 e i den irländska begäran om förhandsavgörande: ”Given that EAWs from Poland represent slightly less than (sic) half of the number of EAWs executed annually by the State this would have significant implications for Ireland’s operation of the Framework Decision”.

¹¹ Enligt den senaste statistiken, nämligen uppgifterna för år 2019, mottog Nederländerna det året 1 077 europeiska arresteringsorder. Av dessa kom 379 från Polen. Källa: Openbaar Ministerie, Internationaal Rechtshulpcentrum Amsterdam, *Jaarrapportage Europees aanhoudingsbevel 2019*, s. 9.

¹² Rechtbank Amsterdam har själv översatt *Supreme Courts* frågor till nederländska och har i fråga 1 ersatt uttrycket ”the appellants” med ”de betrokkene” (den berörda personen).

punkterna 1 och 2). Ur processekonomisk synvinkel rekommenderas en gemensam behandling av och ett gemensamt beslut om de sex europeiska arresteringsorderna. Rechtbank Amsterdam kan inte fatta beslut om överlämnande förrän EU-domstolen har besvarat tolkningsfrågorna. Ett snabbt svar från EU-domstolen på tolkningsfrågorna kommer därför även att ha en direkt och avgörande inverkan på längden på den berörda personens frihetsberövande i väntan på överlämnandet.

3. Slutsats

Prövningen av målet ska återupptas för att begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol.

4. Beslut

[RECHTBANK AMSTERDAM] BEGÄR att Europeiska unionens domstol ska meddela ett förhandsavgörande avseende följande frågor:

(1) Är det lämpligt att tillämpa det test som angavs i domen Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), och som bekräftades i domen Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet), när det föreligger en verklig risk för att den berörda personen kommer att dömas av en domstol som inte har inrättats genom lag?

(2) Är det lämpligt att tillämpa det test som angavs i domen Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), och som bekräftades i domen Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet), när en eftersökt person som motsätter sig att han eller hon överlämnas inte kan uppfylla det föreskrivna villkoret på grund av att det för tillfället inte är möjligt att fastställa sammansättningen av de domstolar som ska döma i målet, vilket i sin tur beror på att mål fördelas på ett slumpmässigt sätt?

(3) Utgör avsaknaden av ett effektivt rättsmedel för att bestrida giltigheten av utnämningen av domare i Polen – i situationer där det är uppenbart att den eftersökta personen för närvarande inte kan fastställa att de domstolar som ska döma i målet kommer att bestå av domare som inte har utnämnts i vederbörlig ordning – ett åsidosättande av kärnan i rätten till en rättvis rättegång, på grundval av vilket den verkställande rättsliga myndigheten ska avstå från att överlämna den eftersökta personen?

[Avslutningsfras och underskrifter] [utelämnas]

[utelämnas]