

Mål C-804/21 PPU

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

20 december 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta domstolen (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 december 2021

Klagande:

C

CD

Motpart: Syyttjä (åklagarmyndigheten)

BESLUT FRÅN HÖGSTA DOMSTOLEN (FINLAND)

[utelämnas]

Datum för antagande 20 december 2021

[utelämnas]

KLAGANDE C och CD

MOTPART: Syyttjä (åklagarmyndigheten)

SAKEN Fortsatt förvar

Uppskov med verkställigheten av ett beslut om överlämnande

ANSÖKAN OM TILLÄMPNING AV FÖRFARANDET FÖR BRÅDSKANDE MÅL

Högsta domstolen (Finland) har ansökt om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler. I detta mål ställs frågor om tolkningen

av rådets rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (nedan kallat rambeslutet), som omfattar ett område som avses i avdelning V i tredje delen FEUF. Klagandena är frihetsberövade och utgången i det nationella målet är avgörande för huruvida besluten att ta dem i förvar ska förbli i kraft. [**Orig. s. 2**]

BESLUT FRÅN HÖGSTA DOMSTOLEN

1. Saken i det nationella målet

- 1 Det aktuella målet avser den sista fasen i ett förfarande för en europeisk arresteringsorder, där de lagakraftvunna besluten om överlämnande som utfärdats för verkställande av ett straff inte har kunnat verkställas enligt den snabba tidsplan som vanligtvis gäller. Överlämnandet har försenats delvis av skäl som har att göra med covid-19-pandemin, men främst på grund av rättsliga hinder i samband med överklaganden och asylansökningar från de personer som omfattas av ett beslut om överlämnande. Frågan är huruvida sådana skäl kan anses utgöra force majeure, i den mening som avses i artikel 23.3 i rambeslutet, som gör det möjligt att förlänga tidsfristen för överlämnande, vilket skulle innebära att de personer som omfattas av ett beslut om överlämnande inte ska försättas på fri fot enligt punkt 5 i samma artikel. Dessutom uppkommer frågan om vilket förfarande som ska följas i samband med en förlängning av tidsfristen för överlämnande av personen och de därmed sammanhängande rättsmedlen.

De faktiska omständigheterna i det nationella målet

- 2 Den behöriga rättsliga myndigheten i Rumänien utfärdade den 19 maj 2015 en europeisk arresteringsorder för C och den 27 maj 2015 en europeisk arresteringsorder för CD, båda rumänska medborgare, i syfte att de ska överlämnas till Rumänien för verkställighet av fängelsestraff på fem år och kompletterande straff på tre år. Dessa straff har ådömts för handel med narkotika som utgör risk- och högriskdroger och för deltagande i en organiserad kriminell grupp.
- 3 Före detta förfarande beslutade Högsta domstolen i Sverige genom ett avgörande av den 8 april 2020 (NJA 2020 s. 430) att C skulle överlämnas till Rumänien. Svea hovrätt i Sverige beslutade genom ett avgörande av den 30 juli 2020 att CD skulle överlämnas [**Orig. s. 3**] till Rumänien. Båda lämnade emellertid Sverige och tog sig till Finland innan dessa beslut om överlämnande skulle verkställas.
- 4 Den 15 december 2020 greps C och CD i Finland på grundval av den europeiska arresteringsordern och togs i förvar. Högsta domstolen (Finland) beslutade genom avgöranden av den 16 april 2021 (KKO 2021:24 och nr 582) att C och CD skulle överlämnas till Rumänien. På begäran av de rumänska myndigheterna fastställde den finska centralkriminalpolisen ett första datum för överlämnande till den 7 maj

2021, eftersom det inte fanns något lämpligt flyg tillgängligt före det datumet på grund av covid-19-pandemin.

- 5 Den 3 maj 2021 överklagade C och CD till Högsta domstolen (Finland). Högsta domstolen (Finland) inhyllade först, den 4 maj 2021, verkställigheten av besluten om överlämnande, och ogillade därefter, den 31 maj 2021, överklagandena, vilket innebar att inhibitionsbeslutet förlorade sin verkan. Även det andra överenskomna datumet för överlämnande, som hade fastställts till den 11 juni 2021, sköts upp, eftersom det inte fanns några direkta flygförbindelser till Rumänien och det inte var möjligt att ordna flygtransport via en annan medlemsstat inom den överenskomna tidsplanen. C och CD har ingett flera andra ansökningar om uppskov med verkställigheten av besluten om överlämnande till tingsrätten (Finland) och Högsta domstolen (Finland). Alla dessa ansökningar har avslagits eller avvisats.
- 6 Slutligen skulle CD överlämnas till Rumänien den 17 juni 2021 och C den 22 juni 2021, men detta förhindrades för var och en av dem eftersom de hade ansökt om asyl i Finland. Migrationsverket (Finland) avtog asylansökningarna genom beslut av den 12 november 2021, vilka C och CD dock har överklagat till förvaltningsdomstolen (Finland).

Besluten från Helsingfors tingsrätt (Finland) av den 8 och 29 oktober 2021

- 7 C och CD ansökte vid Helsingfors tingsrätt dels om att de skulle försättas på fri fot, eftersom den tidsfrist inom vilken de skulle överlämnas hade löpt ut, dels [Orig. s. 4], om att överlämnandet av dem till Rumänien skulle skjutas upp på grund av deras asylansökningar. Helsingfors tingsrätt avvisade dessa ansökningar genom beslut av den 8 och 29 oktober 2021. Förevarande mål avser C:s och CD:s överklaganden av dessa beslut från Helsingfors tingsrätt.

Förfarandet vid Högsta domstolen (Finland)

- 8 C och CD upprepade sina yrkanden i sitt överklagande. Syttjä (åklagaren) yrkade i sin svarsskrivelse att besluten att ta klagandena i förvar skulle förbli i kraft och att verkställigheten av deras överlämnande till Rumänien inte skulle skjutas upp.
- 9 Högsta domstolen fann i sitt principbeslut av den 8 december 2021 (KKO 2021:86) att personer som är omfattas av ett beslut om överlämnande har rätt att vända sig till domstol i frågan huruvida besluten att ta dem i förvar ska förbli i kraft. För att undvika varje försening tog Högsta domstolen omedelbart upp målet till prövning.

2. Tillämpliga bestämmelser

2.1. Överlämnande

Unionsrätt

- 10 De bestämmelser som är relevanta i förevarande mål är skäl 9 i rambeslut 2002/584/RIF samt artiklarna 6.2, 12, 15.1 och 23 i samma rambeslut. **[Orig. s. 5]**

Nationell rätt

- 11 De nationella bestämmelser som antagits för genomförandet av rambeslutet finns i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (30.12.2003/1286) (lag nr 1286 av den 30 december 2003) (nedan kallad lagen om utlämning inom EU).
- 12 I Finland är de verkställande rättsliga myndigheter som är behöriga att besluta om överlämnande och fortsatt förvar Helsingfors tingsrätt och, i egenskap av överklagandeinstans, Högsta domstolen (11, 19 och 37 §§ lagen om EU-överlämnande). Enligt 44 § lagen om utlämning inom EU är det emellertid centralkriminalpolisen som svarar för verkställigheten av ett beslut om utlämning.
- 13 Enligt 46 § första stycket lagen om utlämning inom EU ska den person som berörs av ett sådant beslut utlämnas till de behöriga myndigheterna i den ansökande medlemsstaten så snart som möjligt, vid den tidpunkt som de behöriga myndigheterna kommer överens om. Personen i fråga ska dock utlämnas senast tio dagar efter det att beslutet om utlämning vunnit laga kraft.
- 14 Enligt 46 § andra stycket lagen om utlämning inom EU ska de behöriga myndigheterna, om det inte är möjligt att iaktta den tidsfrist som anges i första stycket på grund av ett oöverstigligt hinder i Finland eller i den ansökande medlemsstaten, komma överens om en ny tidpunkt för utlämningen. Utlämningen ska då äga rum inom tio dagar från den nya tidpunkt som bestämts.
- 15 Enligt 47 § lagen om utlämning inom EU kan domstolen skjuta upp verkställigheten av ett beslut om utlämning, om omständigheterna är sådana att utlämningen skulle vara oskälig av humanitära skäl. Beslutet om utlämning ska verkställas så snart sådana omständigheter inte längre föreligger. De behöriga myndigheterna ska då komma överens om en ny tidpunkt för utlämningen. Utlämningen ska äga rum inom tio dagar från den nya tidpunkt som bestämts. **[Orig. s. 6]**
- 16 Det framgår av 48 § lagen om utlämning inom EU att när de tidsfrister som avses i 46 och 47 §§ har löpt ut ska den som begärs utlämnad friges, om personen i fråga fortfarande hålls i förvar.

2.2. Ansökningar om asyl

Unionsrätt

- 17 Den relevanta bestämmelsen i detta fall är den enda artikeln i protokollet (nr 24) om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, som är fogat till EUF-fördraget.

Nationell rätt

- 18 De nationella bestämmelserna om asyl finns i utlänningslagen (30.4.2004/301) (lag nr 301 av den 30 april 2004), som motsvarar bestämmelserna i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Bestämmelserna i utlänningslagen gäller alla utländska medborgare som är bosatta i landet och därmed även unionsmedborgare.
- 19 Enligt 40 § punkt 3 utlänningslagen får en utlänning lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Det framgår av förarbetena att denna rättighet även gäller för asylsökande.
- 20 Enligt 101 § punkt 3 utlänningslagen kan en ansökan betraktas som uppenbart ogrundad om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka. Enligt 104 § punkt 1 utlänningslagen kan en ansökan om internationellt skydd avgöras vid påskyndat förfarande, om ansökan betraktas som uppenbart ogrundad med stöd av 101 §. [Orig. s. 7]

3. Nödvändigheten av begäran om förhandsavgörande

- 21 Högsta domstolen ska avgöra ansökningarna från klagandena – som fortfarande befinner sig i förvar och som omfattas av lagakraftvunna beslut om överlämnande – vilka avser dels att klagandena ska försättas på fri fot, dels att verkställigheten av överlämnandet ska skjutas upp. Eftersom prövningen av deras asylansökningar pågår har de ännu inte överlämnats till Rumänien. Den hänskjutande domstolen ska fatta beslut i frågor som rör tolkningen av rambeslutet och som EU-domstolen inte tycks ha tagit ställning till i sin praxis.

3.1. Den första frågan

- 22 Det ska för det första göras en bedömning av förfarandet för fastställande, enligt artikel 23.3 i rambeslutet, av att det föreligger ett fall av force majeure, vilket medför att tidsfristen för överlämnande förlängs.
- 23 Det framgår av domen Vilkas att utgången av de tidsfrister som avses i artikel 23.1–23.4 i rambeslutet inte får till verkan att förfarandet för överlämnande avslutas, utan endast att den eftersökta personen ska försättas på fri fot, enligt

artikel 23.5 i samma rambeslut (dom av den 25 januari 2017 Vilkas, C- 640/15, EU:C:2017:39, punkt 70). Enligt artikel 23.3 i rambeslutet beror tidsfristens utgång på huruvida ett överlämnande har varit omöjligt på grund av force majeure. I domen Vilkas behandlas inte frågan om vilken myndighet som är behörig att pröva huruvida det föreligger ett fall av force majeure i rambeslutets mening och vilka förfarandekrav som rambeslutet, i förekommande fall, innebär för prövningen av skälen för att tidsfristen överskridits och för att den person som omfattas av ett beslut om överförande ska försättas på fri fot. **[Orig. s. 8]**

- 24 Enligt de nationella bestämmelserna är det centralkriminalpolisen som ansvarar för uppgifterna i samband med verkställandet av överlämnandet när domstolens beslut om överlämnande har vunnit laga kraft. Domstolens beslut innebär inga förelägganden med avseende på tidpunkten för överlämnandet, utan överlämnandet ska verkställas med iakttagande av de tidsfrister som har fastställts för detta ändamål i lagen om utlämning inom EU i enlighet med rambeslutet. Centralkriminalpolisen svarar för det praktiska genomförandet av beslutet om överlämnande, upprätthåller kontakt med de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdat arresteringsordern och kommer överens om en ny tidpunkt för överlämnande när överlämnandet inte har ägt rum inom tio dagar, vilket var fallet i förevarande mål. Enligt ett beslut av Högsta domstolen (KKO 2021:86) har den person som ska överlämnas emellertid alltid rätt att begära att den behöriga domstolen ska pröva huruvida det fortfarande är motiverat att personen förblir i förvar eller om han eller hon ska försättas på fri fot på grund av att frihetsberövandet är oskäligt. Det ankommer då på samma domstol att pröva bland annat huruvida det uteblivna överlämnandet beror på force majeure, i den mening som avses i artikel 23.3, som medger att tidsfristen för överlämnande förlängs och att den person som ska överlämnas förblir i förvar, trots artikel 23.5. Varken centralkriminalpolisen eller andra myndigheter hänskjuter emellertid systematiskt frågan huruvida ett beslut om tagande i förvar ska förbli i kraft till domstolen.
- 25 Den hänskjutande domstolen är inte säker på att ett sådant nationellt förfarande uppfyller kraven i artikel 23.3 i rambeslutet. Lydelsen av denna punkt förefaller – till skillnad från punkt 1 i samma artikel, där det hänvisas till ”de berörda myndigheterna” – innebära krav på åtgärder av just den verkställande rättsliga myndighet som avses i artikel 6.2 i rambeslutet. Dessa åtgärder kan bland annat bestå i att den verkställande rättsliga myndigheten överlägger med den utfärdande rättsliga myndigheten, kommer överens med den om en ny tidpunkt för överlämnande och, i synnerhet, undersöker om villkoren för fortsatt förvar fortfarande är uppfyllda. Av EU-domstolens praxis följer att centralkriminalpolisen inte kan anses vara en verkställande rättslig myndighet, i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet (dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (urkundsförfalskning), C-510/19, EU:C:2020:953, punkterna 41 och 42). De åtgärder som en polismyndighet vidtar förblir begränsade till att ge praktiskt och administrativt bistånd **[Orig. s. 9]** till de behöriga rättsliga myndigheterna (dom av den 10 november 2016, Poltorak, C- 452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 42). En åtgärd som består i att kvalificera en situation som

ett fall av force majeure eller att meddela beslut om fortsatt förvar kan inte anses ingå i sådana uppgifter.

- 26 Det fall av force majeure som avses i artikel 23.3 i rambeslutet är av onormal och oförutsägbar karaktär (domen *Vilkas*, punkt 53 och där angiven rättspraxis). Covid-19-pandemin har visat att hinder som beror på resebegränsningar och minskade transporter kan vara långvariga, att situationer snabbt förändras och att det är svårt att på ett tillförlitligt sätt förutsäga när hindren inte längre föreligger. För att det europeiska systemet för arresteringsorder ska vara effektivt krävs att lagakraftvunna beslut om överlämnande kan verkställas snabbt och enkelt, med förbehåll för att de rättigheter som grundar sig på artikel 6 i stadgan om de grundläggande rättigheterna garanteras, särskilt för frihetsberövade personer, vilket också krävs genom tillämpningen av artikel 23.3 och 23.5 i rambeslutet.
- 27 Överläggningarna mellan medlemsstaternas myndigheter om att skjuta upp verkställigheten av ett beslut om överlämnande är i huvudsak av praktisk natur, eftersom syftet är att fastställa en lämplig tidpunkt för överlämnande och logistiska aspekter, såsom transportmedel och rutter. Sådana uppgifter lämpar sig bättre för administrativa myndigheter än för domstolar som agerar som rättsliga myndigheter. Av denna anledning uppkommer frågan om artikel 23.3 i rambeslutet utgör hinder för ett förfarande där det är den myndighet som ansvarar för det praktiska genomförandet av beslutet om överlämnande som i första hand är behörig att bedöma förekomsten av hinder för överlämnande och möjligheterna att verkställa överlämnandet, när den person som omfattas av ett beslut om överlämnande och åklagaren förfogar över ett rättsmedel genom vilket de kan utverka att ärendet ska prövas av domstol och begära att frihetsberövandet ska upphöra (se dom av den 11 november 2021, *Gavanozov II*, C- 852/19, EU:C:2021:902, punkt 33). Den domstol vid vilken talan väckts ska då avgöra huruvida förseningen av verkställigheten beror på ett fall av force majeure och – på grundval av detta resultat och andra faktorer som påverkar skäligheten – huruvida längden på frihetsberövandet är oskälig. Mot bakgrund [**Orig. s. 10**] av EU-domstolens praxis (domen *Openbaar Ministerie* (urkundsförfalskning), punkt 53, och dom 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, punkterna 70 och 75), råder det tvivel om huruvida ett sådant rättsmedel fullt ut uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd och huruvida verkställigheten av beslutet om överlämnande omfattas av en tillräcklig domstolsprövning.
- 28 Om artikel 23 i rambeslutet tolkas så, att det förfarande som bygger på domstolsprövning och som beskrivs ovan, såsom ett rättsmedel, inte är förenligt med rambeslutet och dess mål och inte i tillräcklig utsträckning garanterar rättigheterna för den person som omfattas av ett beslut om överlämnande, uppstår frågan vilka följder detta får. Man kan fråga sig om den omständigheten att den rättsliga myndigheten inte har vidtagit åtgärder med nödvändighet innebär en skyldighet att försätta den eftersökta personen på fri fot, enligt artikel 23.5 i rambeslutet – även om tiden för frihetsberövandet, med beaktande av alla

relevanta omständigheter i fallet, inte har varit oskäligt lång (dom av den 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkterna 58 och 59).

- 29 Artikel 23.3 i rambeslutet ger även upphov till frågan om när myndigheterna ska ta kontakt med varandra och komma överens om en ny tidpunkt för överlämnande. Det framgår inte tydligt av lydelsen om åtgärden ska vidtas omedelbart, så snart ett fall av force majeure uppstår i någon av medlemsstaterna som hindrar att överlämnandet genomförs i behörig tid, när den tidigare fastställda tidsfristen löper ut, eller, som i den situation som avses i artikel 23.4, först när hindret inte längre föreligger. Ett fall av force majeure kan också vara sådant att det är omöjligt att på ett tillförlitligt sätt förutsäga när denna force majeure inte längre föreligger. I en sådan situation är det i praktiken omöjligt att komma överens om en ny tidpunkt för överlämnande omedelbart efter det att hindret har uppstått. **[Orig. s. 11]**

3.2 *Den andra frågan*

- 30 Med den andra frågan önskas klarhet i huruvida rättsliga hinder som grundar sig på en medlemsstats nationella lagstiftning och som leder till att överlämnandet i praktiken förhindras kan anses utgöra fall av force majeure, i den mening som avses i artikel 23.3 i rambeslutet.
- 31 I domen Vilkas tolkade EU-domstolen begreppet force majeure i en situation där den person som ska överlämnas upprepade gånger har gjort fysiskt motstånd. I förevarande mål har de myndigheter som faktiskt ansvarar för verkställigheten av besluten om överlämnande följt den nationella domstolens förelägganden och de regler som syftar till att bevara klagandenas ställning under den tid som deras ansökningar prövas. Om begreppet force majeure tolkas restriktivt och avgörande betydelse tillmäts den omständigheten att det rör sig om externa orsaker, oberoende av medlemsstaterna, skulle sådana hinder kunna uteslutas från dess tillämpningsområde.
- 32 I förevarande mål försvårade covid-19-pandemin det praktiska genomförandet av överlämnandet och iakttagandet av tidsplanerna, men de största hindren för överlämnandet utgjordes av, för det första, det verkställighetsförbud som den nationella domstolen hade meddelat och, för det andra, asylansökningarna från de personer som omfattas av besluten om överlämnande. Enligt nationell lagstiftning har en asylsökande rätt att stanna kvar i landet medan hans eller hennes ansökan prövas eller tills ett beslut om avlägsnande fattas mot honom eller henne. **[Orig. s. 12]**
- 33 Svaren på dessa tolkningsfrågor är nödvändiga för att döma i saken i det mål som är anhängigt vid Högsta domstolen.

4. Tolkningsfrågorna

Efter att ha berett parterna tillfälle att yttra sig över innehållet i begäran om förhandsavgörande har Högsta domstolen beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till Europeiska unionens domstol:

1. Om en frihetsberövad person inte har överlämnats inom tidsfristerna, krävs det då, enligt artikel 23.3 i rambeslut 2002/584/RIF, jämförd med artikel 23.5 i samma rambeslut, att den verkställande rättsliga myndighet som avses i artikel 6.2 i rambeslutet ska besluta om en ny tidpunkt för överlämnande och kontrollera om det föreligger ett fall av force majeure och att villkoren för frihetsberövande är uppfyllda, eller är ett förfarande där en domstol endast undersöker dessa omständigheter på begäran av parterna också förenligt med rambeslutet? Om det anses att en förlängning av tidsfristen kräver att den rättsliga myndigheten vidtar åtgärder, innebär då den omständigheten att sådana åtgärder inte har vidtagits med nödvändighet att de tidsfrister som föreskrivs i rambeslutet har löpt ut, för vilket fall den frihetsberövade personen ska försättas på fri fot, enligt artikel 23.5 i samma rambeslut[?]

2. Ska artikel 23.3 i rambeslut 2002/584/RIF tolkas på så sätt att begreppet force majeure även omfattar rättsliga hinder för överlämnande som grundar sig på en medlemsstats nationella lagstiftning, såsom ett verkställighetsförbud [Orig. s. 13] som meddelats under domstolsförfarandet, eller den rätt som en asylsökande har att stanna kvar i den verkställande staten till dess att hans eller hennes asylansökan har prövats?

När Högsta domstolen har fått ett förhandsavgörande kommer den att avgöra målet.

[utelämnas]