Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 2 mars 2016[1]

Mål C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande — Polissamarbete och straffrättsligt samarbete — Rambeslut 2002/584/RIF — Europeisk arresteringsorder — Artikel 8.1 c — Avsaknad av en från den europeiska arresteringsordern fristående och tidigare utfärdad nationell arresteringsorder — Konsekvens”

1. Är en nationell lagstiftning, enligt vilken tillämpningsområdet för en europeisk arresteringsorder omfattar den utfärdande medlemsstaten och enligt vilken det följaktligen är tillåtet att utfärda en arresteringsorder för lagföring utan att det är nödvändigt att först utfärda en fristående nationell arresteringsorder, förenlig med rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna,[2] i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009[3]?

2. Denna fråga avseende tolkningen av artiklarna 3, 4 och 8 i rambeslutet har ställts i förevarande begäran om förhandsavgörande som framställts i samband med en ansökan om verkställighet i Rumänien av en europeisk arresteringsorder utfärdad den 23 mars 2015 av Mátészalkai Járásbíróság (distriktsdomstol i Mátészalka, Ungern) mot den rumänske medborgaren Niculaie Aurel Bob-Dogi, som greps i sitt land den 2 april 2015 innan han blev föremål för övervakningsåtgärder.

3. Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj, Rumänien) vill få klarhet i om ”arresteringsordern” vars förekomst ska anges i den europeiska arresteringsordern enligt artikel 8.1 c i rambeslutet ska förstås som en från den europeiska arresteringsordern fristående och tidigare utfärdad nationell arresteringsorder, och om, för det fall att denna fråga besvaras jakande, det faktum att en nationell arresteringsorder som uppfyller detta krav inte har utfärdats ska anses vara ett implicit skäl till att inte verkställa den europeiska arresteringsorden.

4. Bakom frågornas synbart tekniska karaktär döljer sig deras stora framtida betydelse för instrumenten om ömsesidigt erkännande och därmed för uppbyggnaden av ett europeiskt rättsligt område som kräver att de skyddsregler som inrättats i syfte att säkerställa att de grundläggande rättigheterna iakttas inom ramen för systemet med en europeisk arresteringsorder, vars verkställighet nödvändigtvis medför ett mer eller mindre långt frihetsberövande, definieras.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 190, s. 1.

3 — EUT L 81, s. 24, nedan kallat rambeslutet.

5. När det väl har konstaterats dels att prövningen av den ungerska lagstiftning som är i fråga i det nationella målet ska göras med hänsyn till kravet på skydd för de grundläggande rättigheterna, dels att lagstiftningen inte utgör en garanti för att systemet med en europeisk arresteringsorder ska verka snabbt och effektivt, är svaret enligt min mening klart.

6. I detta förslag till avgörande kommer jag i första hand att hävda att en europeisk arresteringsorder enbart kan utfärdas för att verkställa en fristående nationell arresteringsorder eller ett annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan om att den anklagade personen ska eftersökas och gripas som antagits i enlighet med den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning.

7. Därefter kommer jag att göra gällande att den verkställande rättsliga myndigheten ska vägra att verkställa rättsakten såsom en europeisk arresteringsorder, eftersom avsaknaden av en fristående nationell arresteringsorder utgör ett åsidosättande av en för den europeiska arresteringsordern väsentlig formföreskrift.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

8. Skälen 5–8 och 10 i rambeslutet har följande lydelse:

”(5) Målet för unionen att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har medfört att behovet av utlämning mellan medlemsstaterna har försvunnit, och att det skall ersättas av ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter. De nuvarande förfarandena för utlämning är komplicerade och riskerar att ge upphov till förseningar, vilket kan avhjälpas genom införande av ett nytt förenklat system för överlämnande av dömda eller misstänkta personer för verkställighet av domar eller lagföring. De traditionella samarbetsförbindelser mellan medlemsstaterna som hittills varit rådande bör ersättas av ett system med fri rörlighet för straffrättsliga avgöranden, såväl preliminära som slutliga, i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

(6) Den europeiska arresteringsorder som införs genom detta rambeslut utgör den första konkreta åtgärden på det straffrättsliga området rörande principen om ömsesidigt erkännande, vilken Europeiska rådet har kallat en ’hörnsten’ i det rättsliga samarbetet.

(7) Eftersom målet att ersätta den multilaterala utlämningsordning som bygger på Europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957 inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför på grund av dess omfattning och verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå, kan rådet vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 2 [EU] och i artikel 5 [EG]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i den sistnämnda artikeln går detta rambeslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(8) Beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder måste kontrolleras i tillräcklig omfattning, vilket innebär att en rättslig myndighet i den medlemsstat där den eftersökta personen har gripits måste fatta beslutet om huruvida han eller hon skall överlämnas.

...

(10) Systemet med en europeisk arresteringsorder vilar på en hög grad av förtroende mellan medlemsstaterna …”

9. I artikel 1 i rambeslutet, som har rubriken ”Skyldighet att verkställa en europeisk arresteringsorder”, föreskrivs följande:

”1. Den europeiska arresteringsordern är ett rättsligt avgörande, utfärdat av en medlemsstat med syftet att en annan medlemsstat skall gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd.

2. Medlemsstaterna skall verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i detta rambeslut.

3. Detta rambeslut påverkar inte skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 [EU].”

10. I artiklarna 3 och 4 i rambeslutet anges skälen till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska vägras.

11. I artikel 8 i rambeslutet med rubriken ”Den europeiska arresteringsorderns innehåll och form” anges följande i punkt 1:

”En europeisk arresteringsorder skall innehålla följande uppgifter uppställda i enlighet med formuläret i bilagan:

...

c) Uppgift om förekomsten av en verkställbar dom, en arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan och som omfattas av artiklarna 1 och 2.

...”

12. Artikel 15.2 i rambeslutet har följande lydelse:

”Om den verkställande rättsliga myndigheten anser att de uppgifter som den utfärdande medlemsstaten har meddelat inte är tillräckliga för att myndigheten skall kunna besluta om överlämnandet, skall den begära att utan dröjsmål få nödvändiga kompletterande uppgifter, i synnerhet sådana som rör artiklarna 3–5 och 8, och får dessutom fastställa en tidsfrist inom vilken de skall inkomma, med beaktande av nödvändigheten att iaktta den tidsfrist som anges i artikel 17.”

B – *Ungersk rätt*

13. I artikel 25 i 2012 års lag nr CLXXX om straffrättsligt samarbete mellan unionens medlemsstater (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény) [4] föreskrivs följande:

”1) Om ett brottsmålsförfarande ska inledas mot den misstänkte, ska domstolen omedelbart utfärda en europeisk arresteringsorder med syftet att personen i fråga ska kunna gripas i varje medlemsstat i den europeiska unionen och överlämnas om detta är motiverat av hänsyn till brottets svårighetsgrad …

...

7) Tillämpningsområdet för den europeiska arresteringsordern omfattar även Ungern.

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

…”

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Den 23 mars 2015 utfärdade Mátészalkai Járásbíróság (distriktsdomstol i Mátészalka, Ungern) en europeisk arresteringsorder mot Niculaie Aurel Bob-Dogi, som är rumänsk medborgare, i ett brottmålsförfarande som inletts mot honom för gärningar begångna i Ungern den 27 november 2013 och som kan kvalificeras som ”vållande till allvarlig kroppsskada”.

15. Gärningarna avsåg en trafikolycka som inträffat på allmän väg och som Niculaie Aurel Bob-Dogi hade orsakat på grund av fortkörning av den lastbil han framförde och som vållat den ungerska medborgaren Katona, som vid olyckstillfället framförde en moped, flera frakturer och skador.

16. Den 30 mars 2015 infördes, i samband med den europeiska arresteringsordern, ett signalement i Schengens informationssystem (SIS).

17. Den 2 april 2015 greps Niculaie Aurel Bob-Dogi i Rumänien och fördes, efter att ha tagits i förvar till Curtea de Apel Cluj (appellationsdomstolen i Cluj) med syftet att överlämnas till de ungerska rättsliga myndigheterna.

18. Genom beslut samma dag avslog nämnda domstol begäran om att Niculaie Aurel Bob-Dogi skulle häktas, och beslutade att han omedelbart skulle friges och att övervakningsåtgärder skulle sättas in mot honom och fastställde härvid en frist inom vilken åklagaren skulle ge in en översättning till rumänska av den europeiska arresteringsordern.

19. Vid förhandlingen den 15 april 2015 överlämnades en kopia av den europaiska arresteringsordern översatt till rumänska till Niculaie Aurel Bob-Dogi.

20. Den hänskjutande domstolen ställer sig tveksam till huruvida den ungerska lagstiftningen är förenlig med rambeslutet. Punkt b i den europeiska arresteringsordern, under rubriken ”Beslut som ligger till grund för arresteringsordern”, innehåller uppgiften ”åklagare vid Nyíregyházi járásbíróság (domstol i Nyíregyházi) K.11884/2013/4”, och i punkt b.1 i arresteringsordern – där det anges att uppgift om arresteringsorder eller rättsligt beslut med samma rättsverkan ska lämnas – hänvisas till ”europeisk arresteringsorder nr 1.B256/2014/19-II, utfärdad av Mátészalkai járásbíróság (distriktsdomstol i Mátészalkai), som även gäller i Ungern och därför även utgör en nationell arresteringsorder”. Den hänskjutande domstolen vill följaktligen få klarhet i huruvida den europeiska arresteringsordern lagligen kan grunda sig på nämnda arresteringsorder utan hänvisning till en fristående tidigare utfärdad nationell arresteringsorder.

21. Den har i detta avseende påpekat att det föreligger skilda tolkningar mellan de rumänska domstolarna.

22. En majoritet är visserligen av uppfattningen att ansökan om verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska avslås i en sådan situation, framför allt på den grunden att den inte avhjälper avsaknaden av en nationell arresteringsorder eller ett verkställbart rättsligt avgörande, medan andra domstolar anser att ansökan om verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska bifallas på den grunden att de rättsliga kraven är uppfyllda, eftersom de utfärdande rättsliga myndigheterna uttryckligen har uppgett att den europeiska arresteringsorder som utfärdats utgjorde det rättsliga avgörande på grundval av vilket ansökan till de rumänska rättsliga myndigheterna hade ingetts samt preciserat att den europeiska arresteringsordern i vissa fall enligt den ungerska lagstiftningen samtidigt utgör en nationell arresteringsorder.

23. Den hänskjutande domstolen har anfört att det beslut som den verkställande rättsliga myndigheten har erkänt inom ramen för förfarandet för verkställighet av en europeisk arresteringsorder är det nationella rättsliga avgörande som utfärdats av den behöriga myndigheten enligt den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning innan förfarandet för utfärdande av en europeisk arresteringsorder hade inletts.

24. Nämnda domstol har anfört att det finns avgörande skillnader mellan en europeisk arresteringsorder och en nationell arresteringsorder. Den europeiska arresteringsordern utfärdas i syfte att gripa och överlämna en person som anklagats eller dömts och som befinner i den verkställande medlemsstaten, medan en nationell arresteringsorder utfärdas i syfte att gripa en person som befinner sig i den utfärdande medlemsstaten. En europeisk arresteringsorder utfärdas dessutom på grundval av en arresteringsorder eller ett beslut om verkställighet av ett straff, medan en nationell arresteringsorder utfärdas på grundval av villkor och situationer som uttryckligen regleras i den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning. En europeisk arresteringsorder och en nationell arresteringsorder skiljer sig åt på många punkter även vad gäller deras innehåll, form och giltighetstid.

25. Den hänskjutande domstolen har av detta dragit slutsatsen att en person inte får gripas och häktas om det inte finns en nationell arresteringsorder, och att det inte kan vara tillåtet att ”omvandla” den europeiska arresteringsordern till en nationell arresteringsorder efter det att den eftersökta personen har överlämnats. En sådan tolkning skulle dessutom strida mot de grundläggande rättigheter som garanteras genom unionsrätten.

26. Den hänskjutande domstolen anser även att det framgår av domstolens praxis att det, förutom de skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i rambeslutet, finns andra implicita skäl till att vägra verkställighet. Sådana skäl föreligger när de materiella och formella krav som ställs på den europeiska arresteringsordern inte är uppfyllda, bland annat när det, såsom i den situation som är aktuell i det nationella målet, den utfärdande medlemsstaten inte har utfärdat någon nationell arresteringsorder.

27. Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska begreppet ’förekomsten av en arresteringsorder’ i artikel 8.1 c i rambeslutet … förstås som en nationell … arresteringsorder som har utfärdats i enlighet med den utfärdade medlemsstatens straffprocesslagstiftning och som således är fristående i förhållande till den europeiska arresteringsordern?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande, utgör då avsaknaden av en nationell … arresteringsorder ett implicit skäl till att inte verkställa den europeiska arresteringsorden?

III – Min bedömning

A – *Den första frågan*

28. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 8.1 c i rambeslutet ska tolkas så, att en nationell arresteringsorder vars förekomst ska anges i formuläret ska förstås som en i förhållande till den europeiska arresteringsorden fristående nationell arresteringsorder som har utfärdats i enlighet med bestämmelserna i den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning.

29. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga med anledning av en europeisk arresteringsorder som den har att pröva och som i punkt b.1 i formuläret enbart innehåller en hänvisning till den arresteringsordern, eftersom ungerska rättsliga myndigheter, när det föreligger tillräcklig bevisning för att anta att en person som eftersöks för lagföring befinner sig i en annan medlemsstat, omedelbart ska utfärda en europeisk arresteringsorder enligt artikel 25 i lag nr CLXXX från år 2012 om straffrättsligt samarbete mellan unionens medlemsstater enligt vilken tillämpningsområdet för den europeiska arresteringsordern även omfattar Ungern.

30. Det är innan denna fråga besvaras viktigt att framhålla att det inte bara i punkt b.1 i formuläret till den europeiska arresteringsorder, på grundval av vilken de ungerska rättsliga myndigheterna av sina rumänska motsvarigheter har begärt att Niculaie Aurel Bob-Dogi ska överlämnas, hänvisas till denna arresteringsorder, utfärdad av Mátészalkai járásbíróság (distriktdomstol i Mátészalkai), utan att även punkt b, med rubriken ”Beslut som ligger till grund för arresteringsordern” även innehåller uppgiften ”Åklagare vid Nyíregyházi járásbíróság (distriktdomstol i Nyíregyházi) K.11884/2013/4”. Denna dubbla uppgift påverkar den europeiska arresteringsordern i den meningen att den skapar tvivel angående beslutets upphovsman. Vem har fattat beslut om att utfärda en arresteringsorder mot Niculaie Aurel Bob-Dogi? Åklagaren vid Nyíregyházi járásbíróság (distriktdomstol i Nyíregyházi), vars beslut helt enkelt har verkställts av Mátészalkai járásbíróság (distriktdomstol vid Mátészalkai), eller av distriktsdomstolen på begäran av åklagaren? Jag har ingen kännedom om detta och är mycket tveksam till om den hänskjutande domstolen förfogar över uppgifter i detta avseende.

31. Även om beslutet skulle ha fattats av distriktsdomstolen anser jag att artikel 8.1 c i rambeslutet ska tolkas så, att den europeiska arresteringsorden ska grunda sig på en fristående nationell arresteringsorder enligt vilken den person som är åtalad i den utfärdande medlemsstaten ska eftersökas och gripas.

32. För detta talar tre överväganden som pekar i samma riktning. För det första är ett sådant system som det som föreskrivs i den ungerska lagstiftningen inte förenligt med den självständiga betydelsen av begreppet europeisk arresteringsorder. För det andra innebär systemet att den person som eftersöks för lagföring berövas rättssäkerhetsgarantier som följer av utfärdandet av ett nationellt domstolsbeslut enligt vilket personen ska eftersökas och gripas. För det tredje utgör den omständigheten att den europeiska arresteringsordern likställs med en nationell arresteringsorder i medlemsstater, såsom Ungern, i vilka legalitetsprincipen är tillämplig, hinder mot att genomföra en proportionalitetsprövning vid utfärdandet av den europeiska arresteringsordern.

33. Jag kommer att pröva var och en av dessa överväganden i tur och ordning.

1. Likställandet av den europeiska arresteringsordern med en nationell arresteringsorder strider mot den självständiga betydelsen av begreppet europeisk arresteringsorder.

34. Den lösning som valts i den ungerska lagstiftningen grundar sig på att begreppet europeisk arresteringsorder likställs med begreppet nationell arresteringsorder, en lösning som uppenbarligen varken är förenlig med ordalydelsen eller syftet med rambeslutet.

35. För det första strider hänvisningen tillbaka till den egna rättsakten till följd av att en europeisk arresteringsorder likställs med en nationell arresteringsorder mot ordalydelsen i artikel 8.1 c i rambeslutet där det föreskrivs att den europeiska arresteringsordern ska innehålla uppgifter uppställda i enlighet med formuläret i bilagan ”om förekomsten av en verkställbar dom, en arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan och som omfattas av artiklarna 1 och 2”.

36. Det ska konstateras att varken begreppet arresteringsorder eller uttrycket verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan definieras i rambeslutet.

37. Det ska i detta avseende erinras om att innebörden och räckvidden av dessa begrepp i brist på en sådan definition i unionsrätten enligt domstolens fasta praxis ska fastställas med beaktande av såväl ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna i unionsrätten som deras sammanhang. [5]

38. Det ska inledningsvis påpekas att begreppet arresteringsorder används i artikel 8.1 c i rambeslutet medan begreppet europeisk arresteringsorder används i dess rubrik, skäl och i rubrikerna och ordalydelsen i dess bestämmelser [6] för att beteckna den mekanism för överlämnande som den avser att reglera.

39. Ordalydelsen i rubriken till punkt b i det formulär som bifogats rambeslutet stödjer tolkningen att det görs en åtskillnad mellan begreppet arresteringsorder och europeisk arresteringsorder, eftersom det anges att det beslut på vilket den europeiska arresteringsordern grundas ska nämnas, vilket tydligt förutsätter att det finns ett beslut som är fristående från själva arresteringsordern och som utgör grund för det beslutet.

40. Med hänsyn till denna åtskillnad ska begreppet arresteringsorder inte anses som en allmän beteckning som under samma beteckning omfattar såväl en europeisk arresteringsorder som en nationell arresteringsorder, utan som ett särskiljande begrepp som enbart avser en nationell arresteringsorder.

41. Av det skälet följer av de begrepp som används i rambeslutet och det formulär som bifogats detta, till skillnad från vad den ungerska regeringen hävdat, att det för att utfärda en europeisk arresteringsorder krävs att det finns en nationell arresteringsorder som den europeiska arresteringsordern hänför sig till och som utgör rättslig grund för den sistnämnda.

42. För det andra strider det enligt min mening i princip mot förståelsen av den mekanism för rättsligt samarbete som införts genom rambeslutet och definitionen i artikel 1.1 i rambeslutet att likställa en europeisk arresteringsorder med en nationell arresteringsorder.

43. Det ska i detta avseende erinras om att rambeslutet, såsom domstolen vid flera tillfällen erinrat om med stöd av artikel 1.1 och 1.2 samt av skälen 5 och 7 däri, avser att ”ersätta den multilaterala utlämningsordningen mellan medlemsstaterna med ett system för överlämnande av dömda eller misstänkta personer mellan rättsliga myndigheter för verkställighet av domar eller för lagföring, och att systemet ska grundas på principen om ömsesidigt erkännande”. [7]

44. I detta syfte har genom rambeslutet ett nytt, förenklat och mer effektivt system för överlämnande införts för ”att underlätta och påskynda det rättsliga samarbetet för att uppnå målet för unionen att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, på grundval av den höga grad av förtroende som ska finnas mellan medlemsstaterna”. [8]

45. Den europeiska arresteringsordern har således utformats som ett system som ska ersätta utlämningsförfarandet för att underlätta överlämnandet av en eftersökt person som befinner sig i en annan medlemsstat än den i vilken arresteringsordern har utfärdats. Detta synsätt som utgör grunden för rambeslutet framgår tydligt av definitionen i artikel 1.1 i rambeslutet enligt vilken den europeiska arresteringsordern enbart avser gripande av den eftersöka personen i en annan medlemsstat än den utfärdande medlemsstaten i syfte att överlämna vederbörande till sistnämnda medlemsstat.

5 — Se dom West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

6 — I den franska språkversionen används visserligen begreppet ”mandat d’arrêt” (arresteringsorder) i artikel 3.1 i rambeslutet, även om snarare en europeisk arresteringsorder avses, men adjektivet ”europeisk” återfinns i flera andra språkversioner av denna bestämmelse (se bland annat den bulgariska, spanska, tyska, grekiska, ungerska, och nederländska språkversionen).

7 — Se, för ett liknande resonemang, dom Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

46. Såsom bland annat framgår av skälen 5 och 6 i rambeslutet ersätter rambeslutet ett system för traditionellt samarbete mellan suveräna stater som kräver ett ingrepp och en bedömning av den verkställande makten, med en mekanism för samarbete mellan nationella rättsliga myndigheter som avser att säkerställa fri rörlighet för straffrättsliga avgöranden inom ett gemensamt rättsligt område inom vilken principen om ömsesidigt erkännande utgör ”hörnstenen”.

47. Även om rambeslutet innehåller olika uttryck för denna uppenbara frigörelse från den europeiska arresteringsordern i förhållande till den traditionella tolkningen av ett utlämnande, såsom framför allt den omständigheten att förfarandet sker vid domstol, att avsteg görs från principen att egna medborgare inte ska utlämnas och att principen om dubbel straffbarhet delvis inte ska beaktas, har unionslagstiftaren emellertid inte avskaffat all mekanism för utlämnande mellan medlemsstaterna genom att införa ett system för automatiskt erkännande av en nationell arresteringsorder som således kan erkännas i hela det europeiska rättsliga området.

48. Rambeslutet motsvarar slutligen en medelhög grad av det progressiva genomförandet och en fördjupning av principen om ömsesidigt erkännande, vilket framför allt kommer till uttryck genom utformningen av den europeiska arresteringsordern som ett instrument inom ramen för ett nationellt förfarande, vars utfärdande villkoras av förekomsten av en tidigare utfärdad nationell exekutionstitel. [9]

49. Relevant i detta avseende är att uttrycket ” [f]örekomsten av en slutlig dom eller något annat verkställbart rättsligt beslut” (le fait qu’il existe *ou non* un jugement définitif ou toute autre décision judiciaire exécutoire) [10] i artikel 6 c i förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna [11] ersattes, i det lagstiftningsförfarande som ledde till att rambeslutet antogs, av uttrycket ”förekomsten av en verkställbar dom, en arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” (l’indication de l’existence d’un jugement exécutoire, d’un mandat d’arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force), varför uppgiften inte längre är fakultativ.

50. Slutligen betecknar uttrycket ”europeisk arresteringsorder” enligt min mening det ursprungliga instrument som inrättades genom rambeslutet varigenom den utfärdande rättsliga myndigheten begär verkställighet av det nationella beslutet inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och som genom de obligatoriska uppgifter som det innehåller möjliggör för den verkställande rättsliga myndigheten att kontrollera huruvida det föreligger en arresteringsorder och om den uppfyller de formella krav som föreskrivs i rambeslutet.

51. Den europeiska arresteringsordern som är ett instrument varigenom den rättsliga myndigheten i en medlemsstat kan begära att den rättsliga myndigheten i en annan medlemsstat utlämnar den eftersökta personen sammanfaller således inte med en order om eftersökning och gripande för vars verkställighet den utfärdats. Den utgör med andra ord en rättsakt som möjliggör verkställighet inom det rättsliga europeiska området av ett verkställbart rättsligt beslut enligt vilket den eftersökta personen ska gripas. Jag kan inte heller ansluta mig till den österrikiska regeringens uppfattning att den europeiska arresteringsordern ”även är en arresteringsorder” utan anser tvärtom att det på grund av den särskilda karaktären av detta instrument för rättsligt samarbete är uteslutet att en utvidgning av dess tillämpningsområde till att omfatta den utfärdande medlemsstatens territorium, med stöd av den nationella lagstiftningen i den medlemsstaten, kan avhjälpa avsaknaden av en nationell arresteringsorder eller andra exekutionstitlar med samma rättsverkan som berövar den europeiska arresteringsordern dess rättsliga grund.

9 — Det sista skedet av förfarandet består inte i att avskaffa den nationella arresteringsordern, såsom föreskrivs i den nationella lagstiftningen, utan i att säkerställa att den nationella arresteringsordern kan erkännas i hela det europeiska rättsliga området.

10 — Min kursivering.

11 — KOM(2001) 522 slutlig.

52. Avsaknaden av rättslig grund är än mer oacceptabel, eftersom den innebär att den eftersökta personen berövas de rättssäkerhetsgarantier som sammanhänger med utfärdandet av ett nationellt rättsligt avgörande och som tillkommer utöver de garantier som är kopplade till förfarandet för den europeiska arresteringsordningen.

2. Utvidgningen av tillämpningsområdet för den europeiska arresteringsordern till att omfatta den utfärdande medlemsstaten innebär att den person som eftersöks för lagföring berövas de rättssäkerhetsgarantier som följer av ett nationellt rättsligt beslut

53. Under förhandlingen förnekade den ungerska regeringen som svar på den fråga som domstolen ställt om huruvida det förenklade förfarandet, såsom det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kan begränsa de garantier som föreskrivs i den nationella lagstiftningen för eftersökta personer, att det föreligger en risk för att dessa garantier begränsas genom att hävda dels att den europeiska arresteringsordern, till skillnad från den nationella arresteringsordern som inte enbart kan utfärdas av en domstol utan även av polisen eller av åklagarmyndigheten, enbart kan utfärdas av en domstol, dels att utfärdandet av den europeiska arresteringsordern underställs strängare villkor än de som är tillämpliga vid utfärdandet av den nationella arresteringsordern.

54. Dessa förklaringar övertygar mig inte, utan förstärker snarare den oro som jag redan hyser avseende risken för att rätten till försvar försvagas på grund av avsaknaden av ett nationellt rättsligt beslut som grund för den europeiska arresteringsordern.

55. Den omfattande begränsningen av skälen för att vägra verkställighet av den europeiska arresteringsordern förutsätter enligt min mening att det som motvikt föreligger konkreta och effektiva rättssäkerhetsgarantier för rätten till försvar i den medlemsstat i vilken den europeiska arresteringsordern har utfärdats, utan vilka den nödvändiga jämvikt som är inneboende i upprättandet av ett europeiskt rättsligt område mellan kraven på straffrättens effektivitet och kraven på skydd för grundläggande rättigheter skulle rubbas.

56. Villkoret att det måste föreligga en nationell arresteringsorder som är fristående från den europeiska arresteringsordern utgör absolut inte ett uttryck för en överdriven och onödig formalism, utan är tvärtom en grundläggande garanti för att denna jämvikt beaktas inom systemet för rambeslutet.

57. Detta villkor är nödvändigt för att ömsesidigt förtroende ska kunna råda och för att den eftersökta personens rättigheter ska kunna iakttas.

58. För det första förutsätter förekomsten av ömsesidigt förtroende att det föreligger en nationell arresteringsorder.

59. Principen om ömsesidigt erkännande, som systemet för den europeiska arresteringsordern grundar sig på, bygger i sin tur på ömsesidigt förtroende som enligt formuleringen i domen i målet West [12] ”ska föreligga” mellan medlemsstaterna. [13] I domen i målet F [14] klargjorde domstolen att ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna avser förmågan för de nationella rättsordningarna att säkerställa ”ett likvärdigt och verksamt skydd för de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten och särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan)”. [15]

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Punkt 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Punkt 50.

60. Förfarandet för ömsesidigt erkännande bygger således på tanken att det inte är nödvändigt att ett rättsligt beslut som verkställts i en medlemsstat uppfyller alla innehållsmässiga och förfarandemässiga villkor i den medlemsstaten när motsvarande regler som föreskrivs i den medlemsstat i vilken det antagits iakttas. Såsom Europeiska kommissionen med rätta har påpekat grundar sig principen om ömsesidigt erkännande i det system för överlämnande som föreskrivs i rambeslutet på antagandet att varje europeisk arresteringsorder grundar sig på en nationell arresteringsorder eller ett verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan som antagits enligt de straffprocessrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i den berörda medlemsstaten.

61. Förekomsten av en nationell arresteringsorder för vilken en europeisk arresteringsorder utfärdats med syfte att verkställa den förstnämnda arresteringsordern gör det således möjligt att ge de rättsliga myndigheterna i de andra medlemsstaterna garantier för att samtliga nationella rättsliga villkor är uppfyllda för att gripa och frihetsberöva en eftersökt person för lagföring. Utan denna minimigaranti skapas inte det ömsesidiga förtroende som ska råda mellan de utfärdande rättsliga myndigheterna och de verkställande rättsliga myndigheterna, utan det förenklande systemet för utlämnade skulle snarare leda till ömsesidig misstro.

62. Villkoret att det måste finnas ett nationellt rättsligt beslut är således inte ett rent formellt krav som följer av en bokstavlig tolkning av rambeslutet. Genom att kräva en gemensam förfarandegrund för den europeiska arresteringsordern i form av ett nationellt rättsligt beslut som säkerställer att en tvångsåtgärd enbart vidtas efter beslut av en oavhängig och opartisk domstol ges principen om ett effektivt och likvärdigt skydd ett minimum av materiellt innehåll och det görs följaktligen möjligt att konkret, i rättsligt hänseende, förkroppsliga principen om ömsesidigt godkännande som för att kunna existera inte kan begränsas till en uppräkning eller en besvärjelse.

63. Det ska i detta avseende framhållas att principen om ömsesidigt förtroende visserligen framför allt vänder sig till de medlemsstater som trots skillnaderna i deras nationella rättsordningar måste ha förtroende för varandra, men principen är även en kompletterande regel för tolkning av de skyldigheter som för medlemsstaterna följer av de instrument som syftar till att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.[16] Enligt min mening innebär principen om ömsesidigt förtroende att kravet på ett nationellt rättsligt beslut som grund för en europeisk arresteringsorder vilket följer av artikel 8 i rambeslutet ska tillmätas väsentlig betydelse.

64. För det andra kräver respekten för den eftersökta personens rättigheter att det föreligger en nationell arresteringsorder.

65. Arresteringsordern innehåller per definition inte enbart arresteringsordern utan även en order om frihetsberövande. Den kan inte likställas med ett kvarhållande i en polisarrest under en förundersökning. Verkställigheten av denna order innebär nämligen i sig, på grund av de tvingande tidsfrister som följer av de rättsliga och faktiska villkoren för dess genomförande, häktningsperioder som lagtexten dessutom likställer antingen med början av verkställighet av straffet eller häktning i avvaktan på dom, eftersom den perioden ska avräknas från det straff som ska verkställas, eller i förekommande fall, den strafftid som ska avtjänas efter meddelad dom.[17]

16 — Se, för ett liknande resonemang, särskilt De Schutter, O., ”La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle”, *La confiance mutuelle dans l’espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d’études européennes de l’Université de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005, s. 79, särskilt s. 103, som anser att principen om ömsesidigt erkännande är en princip som har motsvarande roll som principen om lojalt samarbete.

17 — Se artikel 26.1 i rambeslutet.

66. Förekomsten av en nationell arresteringsorder som grund för en europeisk arresteringsorder ska därför förstås som ett uttryck för legalitetsprincipen enligt vilken den tvångsbefogenhet på grund av vilken en order om efterlysning, anhållande och häktning utfärdas inte kan utövas utanför de lagstadgade gränserna enligt varje medlemsstats nationella lagstiftning, inom ramen för vilka den offentliga myndigheten har befogenhet att eftersöka, åtala och döma personer som misstänkts ha begått ett brott.

67. Den rättsregel som är tillämplig på verkställighet av en europeisk arresteringsorder, såsom den som är i fråga i det nationella målet, uppfyller inte detta grundläggande krav.

68. Det ska inledningsvis konstateras att dessa regler är mycket tvetydiga. Vad innebär egentligen bestämmelsen att tillämpningsområdet för den europeiska arresteringsordern ”[även] omfattar … Ungern”?

69. Vid en bokstavstolkning innebär denna bestämmelse att den europeiska arresteringsordern är tillämplig i Ungern och att den därvid fortsätter att omfattas av dess rättsregler. Låt oss, utan att det rör sig om en hypotes, anta att en person som är på fri fot och mot vilken de ungerska rättsliga myndigheterna har utfärdat en europeisk arresteringsorder som ska likställas med en nationell arresteringsorder i tron om att personen i fråga befinner sig utomlands slutligen grips i Ungern. Frågan uppkommer vilka regler som ska tillämpas. Enligt ordalydelsen i den nationella bestämmelsen behåller den rättsakt som ligger till grund för gripandet den rättsliga karaktären av en europeisk arresteringsorder vars verkningar endast ”omfattar” det nationella territoriet. Av det skälet måste de rättsregler som är tillämpliga på denna arresteringsorder i Ungern tillämpas på samma sätt som de tillämpas i en annan medlemsstat. Frågan uppkommer huruvida detta innebär att de ungerska rättsliga myndigheterna ska betraktas som såväl utfärdande som verkställande myndighet, att den eftersökta personen, så snart den gripits, har rättigheter enligt rambeslutet och därför kan vägra att samtycka till överlämnande, utnyttja eller avstå från att utnyttja specialitetsbestämmelsen. Ska de frister som är tillämpliga på verkställighet av en europeisk arresteringsorder iakttas? De olika frågorna visar att utvidgningen av tillämpningsområdet för en europeisk arresteringsorder till att omfatta den utfärdande medlemsstatens territorium tecknar en rättsregel med synnerligen luddiga konturer som på intet sätt uppfyller kravet på rättssäkerhet.

70. Den ungerska bestämmelsen genom vilken tillämpningsområdet för den europeiska arresteringsordern utvidgas till att omfatta det ungerska territoriet kan enbart genom en viss utvidgning av dess ordalydelse tolkas i enlighet med den ungerska regeringens uppfattning, nämligen att den europeiska arresteringsordern har den rättsliga karaktären av en nationell arresteringsorder i Ungern och den rättsliga karaktären av en europeisk arresteringsorder i övriga medlemsstater.

71. Även om jag skulle ansluta mig till den ungerska regeringens tolkning, fortsätter reglerna för arresteringsordern som, liksom den tvehövdade guden Janus, har det dubbla ansiktet av en nationell arresteringsorder i den utfärdande medlemsstaten och en europeisk arresteringsorder i övriga medlemsstater att präglas av stor tvetydighet.

72. För det första, eftersom den europeiska arresteringsorden, såsom anförts ovan, är ett instrument för rättsligt samarbete som inte utgör en order om efterlysning eller anhållande av den berörda personen i den utfärdande medlemsstaten undergräver detta system syftet med den europeiska arresteringsordern och berövar den dess rättsliga grund.

73. För det andra berövas följaktligen den eftersökta personen, till följd av att det inte finns någon annan rättsakt, än den europeiska arresteringsordern, mot vilken talan kan väckas, möjligheten att ifrågasätta lagenligheten av personens anhållande och häktning i den utfärdande medlemsstaten enligt den medlemsstatens bestämmelser. Eftersom den verkställande rättsliga myndigheten enbart har behörighet att bedöma de skäl till att verkställighet ska vägras som föreskrivs i rambeslutet, finns risken att en hel aspekt av lagenligheten av anhållandet eller häktningen undgår all rättslig kontroll.

74. Det straffrättsliga förfarandet avseende lagföring omfattas visserligen inte av vare sig rambeslutets eller unionsrättens tillämpningsområde. Medlemsstaterna är dock fortfarande skyldiga att iaktta de grundläggande rättigheterna enligt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, eller enligt deras nationella lagstiftning, [18] inklusive rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen och artikel 47 i stadgan. Utfärdandet av en europeisk arresteringsorder befriar inte medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta de processuella garantier som föreskrivs i deras nationella rättsordningar när det har beslutats om att en person ska frihetsberövas.

75. Unionslagstiftaren har enligt min mening just för att avvärja risken för att de garantier som är kopplade till inblandningen av en domstol som väktare av individens friheter föreskrivit att den europeiska arresteringsordern ska grunda sig på ett rättsligt beslut som meddelats i enlighet med den utfärdande medlemsstatens förfaranderegler.

76. Dessutom innebär utfärdandet av en enda arresteringsorder som ska likställas med såväl en europeisk arresteringsorder som en nationell arresteringsorder att den verkställande medlemsstaten inte ges garantier för att den utfärdande medlemsstaten har genomfört en proportionalitetsprövning.

3. Utfärdandet av en europeisk arresteringsorder som ska likställas med en nationell arresteringsorder kan hindra genomförandet av en proportionalitetsprövning vid utfärdandet av den europeiska arresteringsordern

77. Frågan angående proportionalitetsprövningen är ett av problemen som systemet med en europeisk arresteringsorder står inför sedan det infördes.

78. Kommissionen anförde i sin rapport om genomförandet sedan år 2007 av rambeslutet [19] att tilltron till tillämpningen av europeiska arresteringsordrar har undergrävts genom att de systematiskt har utfärdats för att få eftersökta personer överlämnade för mycket ringa förseelser. [20] Kommissionen påpekade vidare att eftersökta personer drabbas av en oproportionerlig frihetsinskränkning ”om [en] arresteringsorder utfärdas i ärenden där frihetsberövande (före rättegång) annars skulle upplevas som olämpligt”. [21]

79. I sin resolution av den 27 februari 2014 med rekommendationer till kommissionen om översynen av den europeiska arresteringsordern [22] rekommenderade Europaparlamentet att den behöriga myndigheten vid utfärdandet av den europeiska arresteringsordern ”omsorgsfullt ska bedöma behovet av den åtgärd som krävs på grundval av samtliga relevanta omständigheter och faktorer med beaktande av den misstänktes eller anklagades rättigheter och om det finns alternativa mindre ingripande åtgärder för att uppnå de eftersträvade målen”. [23]

80. I sin slutrapport från den fjärde omgången av ömsesidiga utvärderingar med rubriken ”Tillämpningen av den europeiska arresteringsordern och motsvarande förfarandet för överlämnande mellan medlemsstaterna i praktiken” som antogs den 4 och den 5 juni 2009, [24] prövades frågan om ett proportionalitetstest skulle införas ”som ett komplement till prövningen av huruvida den tröskel som

18 — Se dom F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 48)

19 — Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet sedan 2007 av rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna [KOM/2011/0175 slutlig].

20 — Se punkt 5 i denna rapport.

21 — Ibidem.

22 — Dokument T7-0174/2014.

23 — Se bilagan till denna resolution.

24 — Dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

krävs uppnåtts som gör det möjligt att bedöma huruvida det mot bakgrund av omständigheterna är lämpligt att utfärda en europeisk arresteringsorder”.[25] I sin rekommendation nr 9 som riktade sig till medlemsstaterna uppmanade rådet dess förberedande organ att fortsätta diskussionen om införandet av ett proportionalitetskrav för att uppnå en samstämmig lösning på unionsnivå.

81. Under ett sammanträde som ägde rum den 3 och 4 juni 2010 beslutade rådet att ändra den europeiska handboken om utfärdande av en europeisk arresteringsorder[26] och införde i punkt 3 i handboken kriterier för utfärdande av arresteringsordern.

82. Numrera anges att ”de behöriga myndigheterna med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som verkställandet av en europeisk arresteringsorder har i form av begränsningar i den fysiska friheten och rörligheten för den eftersökta personen, innan de beslutar att utfärda en arresteringsorder, ska pröva frågan om proportionalitet mot bakgrund av ett visst antal viktiga faktorer”, såsom ”brottets allvar, möjligheten att hålla den misstänkte i förvar, … det straff som kan utdömas om den eftersökta personen döms för det brott han påstås ha gjort sig skyldig till och behovet av att säkerställa skydd för allmänheten och beakta brottsoffrets intressen.” I handboken anges vidare att ”en europeisk arresteringsorder inte ska väljas när det vid den tvångsåtgärd som verkar proportionerlig, lämplig och tillämplig i det aktuella fallet inte rör sig om häktning.”

83. Det ska tilläggas att rådet uttryckligen har förankrat kravet på proportionalitet i sitt beslut 2007/533/RIF, av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).[27] I artikel 21 i detta beslut föreskrivs att medlemsstaterna innan ett signalement läggs in ska avgöra om fallet är ”så adekvat, relevant och tillräckligt viktigt för att motivera att registreringen införs i SIS II”. Eftersom registreringen i SIS enligt artikel 9 i rambeslutet kan likställas med en europeisk arresteringsorder, innebär bestämmelsen att proportionalitetsprövningen av denna order upptas i lagstiftningen.

84. I själva rambeslutet föreskrivs emellertid inte uttryckligen att de utfärdande rättsliga myndigheterna ska genomföra en proportionalitetsprövning och i punkt 3 i handboken anges vidare att ”det är klart att rambeslutet inte medför en skyldighet för den utfärdande medlemsstaten att göra en proportionalitetsprövning och att medlemsstaternas lagstiftning är av avgörande betydelse i detta avseende”. Den utfärdande rättsliga myndighetens proportionalitetsprövning följer således enligt handboken av en ”tolkning … som är *förenlig* med bestämmelserna i rambeslutet … och med den allmänna filosofi som ligger till grund för dess tillämpning”.[28]

85. Proportionalitetsprövningen av den utfärdande rättsliga myndigheten grundar sig inte på rambeslutets rättsligt bindande karaktär, utan enbart på ett brett samförstånd mellan medlemsstaterna som delas av parlamentet, rådet och kommissionen. Det är enbart ”förenligt” med rambeslutet, men krävs inte enligt detta.

86. Även om jag förkastar denna uppfattning, som enligt min mening är felaktig, anser jag att hänvisningen till att handboken enbart innehåller ”anmärkningar” som endast utgör ”vanliga rekommendationer” är övertygande.[29]

87. Enligt min mening är rambeslutet bindande såväl i den del det föreskrivs att en proportionalitetsprövning ska göras vid utfärdandet av den europeiska arresteringsordern, som i den del det anges att en proportionalitetsprövning, med förbehåll för exceptionella omständigheter, aldrig får göras i samband med att arresteringsordern verkställs.

25 — Se punkt 3.9 i denna rapport.

26 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139 (nedan kallad handboken).

27 — EGT L 205, s. 63.

28 — Min kursivering.

29 — Se fotnot 1 i handboken.

88. Proportionalitetsprincipen som är en allmän unionsrättslig princip föreskrivs i dag i artikel 5 FEU och anges i skäl 7 rambeslutet där det anges att rambeslutet enligt denna princip inte går utöver som är nödvändigt för att uppnå målet att ersätta den multilaterala utlämningsordning som bygger på Europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957.

89. Vidare föreskrivs i artikel 1.3 i rambeslutet att detta inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna som föreskrivs i artikel 6 FEU och återspeglas i stadgan.

90. Enligt artikel 52.1 i stadgan får begränsningar i rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga, ”*med beaktande av proportionalitetsprincipen*, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”. [30]

91. Inom straffrätten kommer proportionalitetsprincipen specifikt till utryck i principen om proportionalitet mellan brott och straff som garanteras i artikel 49 i stadgan.

92. Bortsett från de allmänna hänvisningarna till proportionalitetsprincipen i artikel 2.1 i rambeslutet i vilken tillämpningsområdet för en europeisk arresteringsorder fastställs tas frågan om prövningen av proportionaliteten av beslutet om utfärdande av en sådan arresteringsorder upp indirekt men exakt genom att det föreskrivs att denna enbart får utfärdas för gärningar som enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i tolv månader eller mer eller vid verkställighet av dessa åtgärder när ett straff på minst fyra månader har dömts ut.

93. Utfärdandet av en europeisk arresteringsorder enligt föreskrifterna i denna bestämmelse utesluter dock inte nödvändigtvis ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Såsom framgår av den icke uttömmande uppräkningen i handboken av de faktorer som ska beaktas förutsätter en effektiv proportionalitetsprövning en konkret bedömning med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

94. Enligt min mening fastställs i rambeslutet en skyldighet att göra en sådan prövning i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder, utan att det med framgång i detta sammanhang kan invändas att villkoren för utfärdande omfattas av medlemsstaternas exklusiva straffrättsliga behörighet.

95. För det första innebär den invändningen att den åtskillnad som ska göras mellan den europeiska arresteringsordern och den nationella arresteringsordern som ligger till grund för förstnämnda arresteringsorder förnekas. Villkoren för utfärdande av en nationell arresteringsorder omfattas visserligen av medlemsstaternas straffrättsliga behörighet, men den europeiska arresteringsordern är ett instrument som har inrättats och regleras i unionslagstiftningen, framför allt, såsom framgår av artikel 2.1 i rambeslutet i vilken de fall där en europeisk arresteringsorder ”kan utfärdas” fastställs, vad beträffar villkoren för dess utfärdande. Rambeslutet innebär att beslutet om att utvidga det geografiska tillämpningsområdet för en nationell arresteringsorder till det europeiska rättsliga området genom utfärdande av en europeisk arresteringsorder blir en rättsakt som omfattas av unionsrätten. En nationell bestämmelse i vilken villkoren för utfärdande av en europeisk arresteringsorder fastställs på grundval av rambeslutet kan således inte undantas från tillämpningsområdet för unionsrätten endast av det skälet att den omfattas av den medlemsstatens strafflagstiftning. [31]

30 — Min kursivering.

31 — Det ska på motsvarande sätt påpekas att det av fast rättspraxis från EU-domstolen framgår att det i unionsrätten fastställs gränser för medlemsstaternas straffrättsliga behörighet, lagstiftning på det området får nämligen bland annat inte inskränka de grundläggande friheter som garanteras genom unionsrätten (se dom Dickinger och Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

96. För det andra ska det erinras om att rambeslutet syftar till att ersätta utlämning mellan medlemsstaterna med ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter som bygger på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för deras respektive straffrättsliga system. Detta förtroende vilar på tanken att varje medlemsstat måste godta tillämpningen av de straffrättsliga bestämmelser som gäller i de andra medlemsstaterna, även om tillämpningen av dess nationella bestämmelser skulle leda till en annan lösning. Eftersom systemet i rambeslutet grundar sig på ett samarbete mellan domstolar gör det gemensamma och enhetliga genomförandet av en proportionalitetsprövning av samtliga domstolar inom det europeiska rättsliga området det möjligt att godta dessa skillnader. Med andra ord grundar sig det förtroende som den verkställande rättsliga myndighet som verkställer den europeiska arresteringsorden måste visa i ett senare skede på den omständigheten att systemet för överlämnande garanterar den att den utfärdande rättsliga myndigheten redan i ett tidigare skede har genomfört en proportionalitetsprövning, utan att dess behörighet är beroende av en verkställande myndighets eller förvaltningsmyndighets beslut.

97. Jag drar därför slutsatsen att den rättsliga myndighet som utfärdar den europeiska arresteringsordern måste kunna genomföra en proportionalitetsprövning. Jag vill därigenom inte försvaga den europeiska arresteringsordens effektivitet eller möjliggöra att de personer som misstänks för brott förblir ostraffade när de passerar gränsen. Att ålägga en skyldighet att göra en sådan prövning skulle däremot förstärka systemets effektivitet genom att förhindra en ökning av antalet europeiska arresteringsordrar vid lagföringar för vilka andra mindre kostsamma åtgärder kan komma i fråga och genom att på så sätt möjliggöra för polisen och de rättsliga myndigheterna att koncentrera sina ansträngningar på att bekämpa grövre brottslighet.

98. Ett sådant system som det som avses i den ungerska lagstiftningen som grundar sig på utfärdandet av ett enda beslut som både ska anses vara en europeisk arresteringsorder och en nationell arresteringsorder innebär emellertid att den utfärdande rättsliga myndigheten som är bunden av legalitetsprincipen inte längre har möjlighet att genomföra en proportionalitetsprövning och därmed endast agerar i polisens och åklagarmyndighetens tjänst.

99. Det ska i detta avseende erinras om att, med avseende på Ungern i tabellen i del VIII i kommissionens arbetsdokument av den 11 april 2011 [32], på frågan om det finns ett proportionalitetstest, svaret blev ”Nej (legalitetsprincip)”.

100. Det nationella målet är ett paradexempel på de problem som kan undvikas genom en tillämpning av proportionalitetsprincipen.

101. Av uppgifterna i beslutet om hänskjutande framgår att Niculaie Aurel Bob-Dogi hade en adress i Rumänien som var känd för de ungerska rättsliga myndigheter som skickat en kallelse till domstolsförhandling den 2 december 2014 genom rekommenderat brev, vilket Niculaie Aurel Bob-Dogi inte har nekat till att han har mottagit, men först den 5 december 2014. Vidare framgår av åtalet att Mátészalkai járásbíróság (distriktsdomstol i Mátészalka) hade uppmanats att ålägga Niculaie Aurel Bob-Dogi att betala böter och förbjuda vederbörande att köra motorfordon på allmän väg. Det kan under dessa omständigheter betvivlas att beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder är proportionerligt, i än högre grad då det meddelats mer än tretton månader efter att de gärningar som den berörda parten anklagats för hade begåtts.

102. Jag kan i alla händelser enbart konstatera att det förenklade system för överlämnande som föreskrivs i den ungerska lagstiftningen som innebär att det inte kan garanteras att den utfärdande rättsliga myndigheten har genomfört en proportionalitetsprövning inte är förenligt med rambeslutet.

32 — Kommissionens arbetsdokument som åtföljer kommissionens tredje rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet sedan 2007 av rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstater [SEK(2011) 430 slutlig].

103. Omfattningen av denna analys bör preciseras. Med iakttagande av subsidiaritetsprincipen, innebär den inte ett ifrågasättande av legalitetsprincipen annat än när det har beslutats att, genom utfärdande av en europeisk arresteringsorder, utvidga det geografiska tillämpningsområdet för en nationell arresteringsorder till det europeiska rättsliga området. Det är enbart i det fallet, det vill säga vid genomförandet av unionsrätten, som rambeslutet i mina ögon, i syfte att säkerställa effektiviteten hos systemet för överlämnande, som unionsrätten har infört, ska tolkas så att det kräver att den utfärdande rättsliga myndigheten gör ett proportionalitetstest.

104. Av de skäl som anges ovan föreslår jag att domstolen besvarar den första frågan på så sätt att det enligt rambeslutet enbart är tillåtet att utfärda en europeisk arresteringsorder för att verkställa en fristående nationell arresteringsorder eller ett annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan som innebär att den anklagade personen ska eftersökas och gripas och som antagits i enlighet med den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning.

B – *Den andra frågan*

105. Den hänskjutande domstolen vill genom den andra frågan få klarhet i huruvida avsaknaden av uppgifter om förekomsten av en nationell arresteringsorder på vilken den europeiska arresteringsordern grundar sig utgör ett skäl till att vägra verkställighet.

106. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen funnit bygger rambeslutet på principen om ömsesidigt erkännande som utgör en ”hörnsten” i det rättsliga samarbetet och som i enlighet med artikel 1.2 i rambeslutet innebär att medlemsstaterna i princip är skyldiga att verkställa en europeisk arresteringsorder. Medlemsstaterna får endast vägra verkställighet av en sådan order om de skäl till att verkställighet ska vägras som anges i artiklarna 3–4 i rambeslutet föreligger och de får enbart förena verkställigheten av ordern med de villkor som anges i artikel 5 i ovannämnda beslut. [33]

107. Uppbyggnaden av dessa bestämmelser lämnar visserligen inte något utrymme för andra skäl till att vägra verkställighet, men det ska påpekas att dessa enbart syftar till att fastställa de fall där den rättsliga myndigheten i den verkställande medlemsstat, till vilken en europeisk arresteringsorder, som utfärdats i vederbörlig ordning och har rättsverkningar, har överlämnats, trots detta undantas från verkställighet. Med andra ord grundar de sig på antagandet att den rättsakt vars verkställighet äventyras överensstämmer med definitionen av en europeisk arresteringsorder i artikel 1 i rambeslutet och uppfyller kraven på innehåll och form i artikel 8 i detta.

108. Det förhåller sig emellertid inte på så sätt i fråga om en europeisk arresteringsorder som inte har utfärdats i syfte att verkställa en nationell arresteringsorder eller ett annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan.

109. Den omständigheten att det saknas en nationell rättslig grund utgör inte en formell brist som kan avhjälpas genom ett samarbete enligt artikel 15.2 i rambeslutet, utan ett väsentligt fel som innebär att rättsakten inte kan klassificeras som en europeisk arresteringsorder.

110. Härav följer att den verkställande rättsliga myndigheten inte får verkställa en rättsakt som betecknas som europeisk arresteringsorder som inte har utfärdats i syfte att verkställa en nationell arresteringsorder eller ett annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan.

33 — Se, för ett liknande resonemang, dom West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punkt 55), dom Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 38), och dom F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 36).

IV – Förslag till avgörande

111. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att de frågor som Curtea de Apel Cluj (Appellationsdomstolen i Cluj) överlämnat för förhandsavgörande ska besvaras enligt följande:

Artikel 8 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009, ska mot bakgrund av legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen tolkas så, att:

— En europeisk arresteringsorder endast får utfärdas för att verkställa en fristående nationell arresteringsorder eller ett annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan som innebär att den anklagade personen ska eftersökas och gripas och som har antagits i enlighet med bestämmelserna i den utfärdande medlemsstatens straffprocesslagstiftning.

— Om det inte förhåller sig på det sättet, ska den verkställande rättsliga myndigheten vägra att verkställa rättsakten såsom en europeisk arresteringsorder.