Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DEAN SPIELMANN
föredraget den 18 december 2025[1]

Mål C-580/24 [Tsachkov][i]

Brottmål
mot
LY
ytterligare deltagare i rättegången:
Sofiyska gradska prokuratura

(begäran om förhandsavgörande från Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 6 – Rätt till frihet och säkerhet – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artiklarna 12 och 23.5 – Fortsatt frihetsberövande av den eftersökte – Artikel 5.1 f i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Europadomstolens praxis”

Inledning

1. Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia, Bulgarien) har i förevarande mål begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av 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] (nedan kallat rambeslut 2002/584). Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med artikel 12 och artikel 23.5 i rambeslut 2002/584 när denna lagstiftning, på ett automatiskt och generellt sätt, ålägger den verkställande rättsliga myndigheten att fatta beslut om att den eftersökte ska hållas häktad på en kriminalvårdsanstalt från och med det att ett beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder har fattats och fram till dess att den eftersökte faktiskt har överlämnats till den utfärdande medlemsstaten, utan beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

2. Begäran om förhandsavgörande har framställts i samband med verkställighet av en europeisk arresteringsorder som har utfärdats av den behöriga rättsliga myndigheten i Republiken Österrike för lagföring av en bulgarisk medborgare som är bosatt i Bulgarien avseende grov stöld. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt, i huvudsak, få klarhet i huruvida den, när den

[1] Originalspråk: franska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

[2] EGT L 190, 2002, s. 1.

[3] EUT L 81, 2009, s. 24.

meddelar ett beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder, är skyldig att tillämpa sin nationella lagstiftning och samtidigt besluta om frihetsberövande av den eftersökte, eller om unionsrätten utgör hinder för detta med hänsyn till de skyldigheter som följer av artikel 12 i rambeslut 2002/584 om fortsatt frihetsberövande eller frigivning tillsammans med åtgärder för att undvika att personen avviker och artikel 23.5 i det rambeslutet om frigivning när tidsfristerna för överlämnande har löpt ut.

3. Målet ger således EU-domstolen tillfälle att precisera omfattningen av den verkställande rättsliga myndighetens befogenheter i fråga om frihetsberövande under överlämnandefasen och undersöka huruvida det krävs en individuell bedömning i det berörda fallet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

4. I skälen 5 och 6 i rambeslut 2002/584 anges följande:

”(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 åtgärder på det straffrättsliga området rörande principen om ömsesidigt erkännande, vilken Europeiska rådet har kallat en ’hörnsten’ i det rättsliga samarbetet.”

5. Artikel 1 i rambeslutet, med rubriken ”[Definition av och s]kyldighet att verkställa en europeisk arresteringsorder”, har följande lydelse:

”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 i Fördraget om Europeiska unionen.”

6. I artikel 12 i det nämnda rambeslutet, med rubriken ”Fortsatt frihetsberövande”, föreskrivs följande:

”Om en person grips på grundval av en europeisk arresteringsorder skall den verkställande rättsliga myndigheten fatta beslut i enlighet med den verkställande medlemsstatens lagstiftning

om huruvida personen skall hållas kvar i häkte. Det är alltid möjligt att, i enlighet med den nationella lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten, tillfälligt försätta personen på fri fot, med förbehåll för att den behöriga myndigheten i denna medlemsstat vidtar alla åtgärder som den bedömer vara nödvändiga för att undvika att den eftersökte avviker.”

7. I artikel 17 i rambeslut 2002/584, med rubriken ”Tidsfrister och beslutsregler avseende verkställighet av den europeiska arresteringsordern”, föreskrivs följande:

”1. En europeisk arresteringsorder skall behandlas och verkställas med skyndsamhet.

2. I de fall då den eftersökte samtycker till överlämnandet skall det slutgiltiga beslutet om verkställandet av den europeiska arresteringsordern fattas inom tio dagar efter det att samtycket har givits.

3. I övriga fall skall det slutgiltiga beslutet om verkställandet av den europeiska arresteringsordern fattas inom 60 dagar efter det att den eftersökte har gripits.

4. Om den europeiska arresteringsordern i specifika fall inte kan verkställas inom de tidsfrister som anges i punkterna 2 eller 3 skall den verkställande rättsliga myndigheten omedelbart underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten och ange skälen till detta. I ett sådant fall får tidsfristerna förlängas med ytterligare 30 dagar.

…”

8. Artikel 23 i rambeslutet, med rubriken ”Tidsfrist för överlämnande av personen”, har följande lydelse:

”1. Den eftersökte skall överlämnas så snart som möjligt vid en tidpunkt som de berörda myndigheterna skall komma överens om.

2. Den eftersökte personen skall överlämnas senast tio dagar efter det slutgiltiga beslutet om att verkställa den europeiska arresteringsordern.

3. Om omständigheter som ligger utanför någon av de berörda medlemsstaternas kontroll hindrar att den eftersökte överlämnas inom den tidsfrist som anges i punkt 2, skall den verkställande och den utfärdande rättsliga myndigheten omedelbart kontakta varandra och komma överens om en ny tidpunkt för överlämnandet. I så fall skall överlämnandet äga rum inom tio dagar från den nya tidpunkt som bestämts.

4. Överlämnandet kan i undantagsfall skjutas upp tillfälligt, av allvarliga humanitära skäl, till exempel om det finns godtagbara skäl att anta att verkställigheten uppenbart skulle innebära en fara för den eftersöktes liv eller hälsa. Verkställandet av den europeiska arresteringsordern skall äga rum så snart dessa skäl inte längre föreligger. Den verkställande rättsliga myndigheten skall omedelbart underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten om detta och komma överens om en ny tidpunkt för överlämnandet. I så fall skall överlämnandet äga rum inom tio dagar från den nya tidpunkt som bestämts.

5. När de tidsfrister som anges i punkterna 2–4 har löpt ut skall personen, om han eller hon fortfarande kvarhålls i häkte, försättas på fri fot.”

9. I artikel 24 i rambeslutet, med rubriken ”Uppskjutet eller villkorligt överlämnande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Den verkställande rättsliga myndigheten får, efter att ha fattat beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder, skjuta upp överlämnandet av den eftersökte så att personen kan åtalas i den verkställande medlemsstaten eller, om dom redan har fallit, i den staten kan avtjäna ett straff som har dömts ut för en annan gärning än den som den europeiska arresteringsordern avser.”

10. I artikel 26 i rambeslutet, med rubriken ”Avräkning av tiden för frihetsberövande i den verkställande staten”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Den utfärdande medlemsstaten skall avräkna tiden för frihetsberövande som beror på verkställighet av en europeisk arresteringsorder från det totala frihetsberövande som skall avtjänas i den utfärdande medlemsstaten som ett resultat av att ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd har dömts ut.”

Bulgarisk rätt

ZEEZA

11. Zakon za ekstraditsiata i evropeyskata zapoved za arest (lagen om utlämning och om den europeiska arresteringsordern) (nedan kallad ZEEZA)[4] genomför rambeslut 2002/584. I artikel 42.1 och 42.2 ZEEZA föreskrivs att när en europeisk arresteringsorder faktiskt har mottagits, ska den eftersökte hållas i förvar i 72 timmar, om den europeiska arresteringsordern är formellt giltig.

12. Enligt artikel 43.1 och 43.2 ZEEZA ska domstolen, så snart förfarandet för verkställighet av den europeiska arresteringsordern inleds, bedöma huruvida den eftersökte ska hållas kvar i häkte. Det är inte obligatoriskt att hålla den eftersökte frihetsberövad under detta förfarande.

13. Enligt artikel 43.7 ZEEZA kan den eftersökte, om denne har häktats, ansöka om att bli försatt på fri fot under tiden som förfarandet för erkännande av den europeiska arresteringsordern pågår. Denna ansökan ska bifallas om det visar sig att det inte är nödvändigt att hålla personen häktad.

14. Artikel 44.7 andra meningen ZEEZA har följande lydelse:

”I samtliga fall där domstolen medger verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska den besluta om häktning av den eftersökta personen som en säkerhetsåtgärd, fram till dess att han eller hon faktiskt överlämnas till den utfärdande staten.”

15. Enligt artikel 54.1 ZEEZA ska överlämnandet äga rum inom tio dagar från den dag då beslutet om överlämnande vann laga kraft. Enligt artikel 54.2 ZEEZA får tidsfristen förlängas om det föreligger ett objektivt hinder för överlämnandet. Den eftersökte får endast försättas på fri fot om överlämnandet inte kan genomföras.

[4] DV nr 46 av den 3 juni 2005, i den senaste version som offentliggjordes i DV nr 18, den 1 mars 2024.

ZINZS

16. I artikel 260 i zakon za izpalnenie na nakazaniata i zadarzhaneto pod strazha (lagen om verkställighet av fängelsestraff och häktning) (nedan kallad ZINZS) [5] föreskrivs följande:

”1. På kriminalvårdsanstalterna förvaras också personer som på begäran av en främmande stat har frihetsberövats för överlämnande …

2. Fram till dess att beslutet om överlämnande till den främmande staten har verkställts … ska de personer som avses i punkt 1 ha samma rättigheter som anklagade eller tilltalade enligt denna lag.”

Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

17. Åklagarmyndigheten i Eisenstadt (Österrike) har till Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia), som är den hänskjutande domstolen, översänt en europeisk arresteringsorder av den 4 juli 2024, genom vilken Åklagarmyndigheten har begärt att LY (nedan kallad den eftersökte), en bulgarisk medborgare som är stadigvarande bosatt i Bulgarien, ska överlämnas för lagföring för grov inbrottsstöld av 61 uppsättningar med hjul för fordon, till ett värde av 150 990 euro.

18. I förfarandet för verkställighet av den europeiska arresteringsordern utfärdade den verkställande rättsliga myndigheten, den 26 juli 2024, ett häktningsbeslut mot den eftersökte på Republiken Bulgariens territorium. Den eftersökte greps den 4 augusti 2024. Den 7 augusti 2024 konstaterade den hänskjutande domstolen att det inte fanns någon risk för att personen skulle avvika och fastställde därför en borgen på 1 000 leva (BGN) (cirka 511 euro), som en tillfällig skyddsåtgärd. Den eftersökte försattes på fri fot.

19. Den eftersökte inställde sig personligen, tillsammans med sin advokat, vid domstolsförhandlingarna den 9 augusti 2024 och den 30 augusti 2024. Genom sin advokat uppgav den eftersökte att vederbörande skulle ha gått med på att omedelbart överlämnas till de österrikiska rättsliga myndigheterna, men att skälet till att den eftersökte inte lämnade ett sådant samtycke var risken för att, i väntan på överlämnandet, hållas frihetsberövad under en mycket lång tid. Den eftersökte ansökte följaktligen om tillstånd att på egen hand resa till Österrike, där vederbörande har en befullmäktigad advokat, för att frivilligt inställa sig vid de rättsliga myndigheterna i den medlemsstaten med advokatens hjälp.

20. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den eftersöktes ansökan strider mot själva kärnan i det system för rättsligt samarbete som föreskrivs i rambeslut 2002/584. Enligt det systemet ska domstolen först fatta beslut om överlämnande av den eftersökte, varpå de behöriga myndigheterna i den verkställande medlemsstaten ska överlämna den eftersökte till de behöriga myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten.

21. Den hänskjutande domstolen instämmer i försvarets analys att det inte kan framstå som nödvändigt att den eftersökte tas i förvar omedelbart efter det att beslutet om överlämnande har antagits för att det ska vara möjligt att genomföra överlämnandet. En sådan åtgärd, som kan pågå i flera dagar eller mer än en vecka och som verkställs på en kriminalvårdsanstalt, skulle utgöra en inskränkning av den personliga friheten som inte står i proportion till det eftersträvade målet.

[5] DV nr 25 av den 3 april 2009, i den version som offentliggjordes i DV nr 84 av den 6 oktober 2023.

22. Enligt bulgarisk rätt är den hänskjutande domstolen skyldig att häkta den eftersökte när den antar beslutet om erkännande och verkställighet av den europeiska arresteringsordern och detta på en kriminalvårdsanstalt. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida dessa genomförandebestämmelser är förenliga med rambeslut 2002/584.

23. Vad för det första gäller obligatorisk häktning följer det av den europeiska arresteringsorderns karaktär att den med nödvändighet förutsätter att den eftersökte grips, vilket inte ska likställas med överlämnande. Följaktligen måste den eftersökte med nödvändighet gripas, i vart fall vid tidpunkten för överlämnandet. Det finns dock ingen bestämmelse i rambeslut 2002/584 som kräver att den eftersökte måste gripas i ett tidigare skede av förfarandet innan det fysiska överlämnandet av den eftersökte äger rum.

24. För det första föreskriver artikel 12 i rambeslut 2002/584 som en allmän regel att den eftersökte kan hållas kvar i häkte eller försättas på fri fot. Valet av lämplig säkerhetsåtgärd ska göras beroende på de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Det är således möjligt, men inte obligatoriskt, att frihetsberöva den eftersökte.

25. För det andra innebär uttrycket ”[d]et är alltid möjligt att, i enlighet med den nationella lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten, tillfälligt försätta personen på fri fot” att den nationella lag som införlivar rambeslutet måste föreskriva att den eftersökte ”alltid” kan försättas på fri fot.

26. För det tredje innehåller artikel 23.5 i rambeslut 2002/584, vilken avser perioden efter antagandet av ett slutligt beslut om överlämnande fram till dess att överlämnandet faktiskt har ägt rum, frasen ”om han eller hon fortfarande kvarhålls i häkte”, vilket innebär att det är möjligt att inte hålla den eftersökte häktad under denna period.

27. Av dessa skäl och med hänsyn till EU-domstolens relevanta praxis, anser den hänskjutande domstolen att artikel 44.7 andra meningen ZEEZA strider mot artiklarna 12 och 23.5 i rambeslut 2002/584, eftersom de sistnämnda bestämmelserna utgör hinder för obligatorisk häktning av den eftersökte under perioden efter det att domstolen har fattat beslut om överlämnande fram till dess att det fysiska överlämnandet faktiskt har ägt rum, om det från början inte finns någon risk för att den eftersökte avviker eller för att överlämnandet inte kan genomföras. I ett sådant fall skulle frihetsberövandet vara objektivt nödvändigt först vid tidpunkten för överlämnandet.

28. Vad för det andra gäller frihetsberövande på en kriminalvårdsanstalt ska den eftersökte enligt bulgarisk lag, om den hänskjutande domstolen beslutar om häktning av denne, hållas i förvar på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att överlämnandet har ägt rum. Härav följer att den eftersökte skulle tillbringa några dagar, en vecka eller en längre tid där och omfattas av samma villkor som personer som är frihetsberövade i enlighet med artikel 5.1 c i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.[6] Frågan är huruvida förvar på en kriminalvårdsanstalt motsvarar den typ av frihetsberövande som är tillåten enligt artiklarna 12 och 23.5 i rambeslut 2002/584.

[6] Undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Artikel 5.1 c i Europakonventionen har följande lydelse: ”Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:
…
c) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta[.]”

29. Trots det ovan anförda anser den hänskjutande domstolen att det även finns argument som talar för att den bulgariska lagstiftningen är förenlig med rambeslut 2002/584.

30. Enligt den hänskjutande domstolen skulle det i synnerhet kunna anses att obligatorisk häktning vid beslut om erkännande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder utgör verkställighet av det frihetsberövande som har beslutats genom den europeiska arresteringsordern i samband med brottmålsprocessen i den utfärdande medlemsstaten. Den europeiska arresteringsordern grundar sig nämligen på ett nationellt häktningsbeslut och är endast ett instrument för att verkställa ett nationellt häktningsbeslut på en annan medlemsstats territorium. Den verkställande rättsliga myndigheten gör en begränsad laglighetsprövning av det nationella häktningsbeslutet genom prövningen av den europeiska arresteringsordern – och genom det system för rättsligt samarbete i samband med denna som föreskrivs i rambeslut 2002/584.

31. Jämfört med en normal utlämning inför systemet i rambeslut 2002/584 ett kvalitativt annorlunda förfarande för överlämnande av eftersökta personer för lagföring, eftersom det bygger på ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande av häktningsbeslut som antagits av domstol. Detta är också ursprunget till principen i artikel 1.2 i rambeslutet, enligt vilken varje europeisk arresteringsorder ska verkställas om inte något av de uttömmande angivna skälen för vägran, vilka ska tolkas restriktivt, är uppfyllt. En motsvarande princip finns inte i fråga om utlämning.

32. Dessa argument leder till slutsatsen att det, efter det att den verkställande rättsliga myndigheten har antagit ett rättsligt avgörande om erkännande av den europeiska arresteringsordern och överlämnande av den eftersökte, framstår som normalt och logiskt att det dels finns en skyldighet att häkta den eftersökte, dels att vederbörande hålls i förvar på en kriminalvårdsanstalt.

33. Mot denna bakgrund beslutade Sofijski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Är en nationell lagstiftning, enligt vilken det, i samband med att den verkställande rättsliga myndigheten beslutar att erkänna en europeisk arresteringsorder i syfte att genomföra en brottmålsprocess och att överlämna den eftersökta personen, föreligger en skyldighet att även fatta beslut om häktning av vederbörande, varvid den eftersökte ska hållas häktad på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att överlämnandet har ägt rum, förenlig med artiklarna 12 och 23.5 i [rambeslut 2002/584]?”

34. Den bulgariska och den ungerska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Den bulgariska, den tjeckiska och den ungerska regeringen samt kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 2 oktober 2025.

Bedömning

Inledande synpunkter

35. Jag vill påpeka att den hänskjutande domstolen har ställt en enda fråga som, i huvudsak, består av två delar, även om ingen uttrycklig åtskillnad göras mellan dem. Frågeställningen avser huvudsakligen den omständigheten att den eftersökte automatiskt ska frihetsberövas. Dessutom

har den hänskjutande domstolen preciserat att detta automatiska frihetsberövande skulle innebära att den personen ska hållas häktad på en kriminalvårdsanstalt. Denna precisering tyder på att frihetsberövande i en fängelsemiljö är den omedelbara följden av att frihetsberövandet automatiskt ska fortsätta, med andra ord en ytterligare effekt som följer av domstolens skyldighet att besluta om frihetsberövande från och med den dag då det beslutas att den europeiska arresteringsordern ska verkställas.

36. I denna mån och eftersom den hänskjutande domstolen tycks anse att frihetsberövande på en kriminalvårdsanstalt är en nödvändig följd av denna skyldighet, anser jag att frågan kan delas upp i två delar, så att den första avser automatiken i frihetsberövandet och den andra huruvida frihetsberövande på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att den eftersökte faktiskt har överlämnats är förenligt med rambeslut 2002/584.

Frågans första del

37. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse som automatiskt innebär att den eftersökte ska frihetsberövas från och med den dag då det beslutas att en europeisk arresteringsorder ska verkställas och fram till dess att överlämnandet har ägt rum är förenlig med artiklarna 12 och 23.5 i rambeslut 2002/584, jämförda med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 5 i Europakonventionen.

38. Jag vill inledningsvis erinra om den eftersöktes situation med avseende på verkställigheten av den europeiska arresteringsordern, såsom den framgår av förfarandet i det nationella målet, för att identifiera de relevanta bestämmelserna i rambeslut 2002/584. Den eftersökte, som är bulgarisk medborgare, har blivit föremål för en europeisk arresteringsorder som har utfärdats av Republiken Österrike för lagföring avseende inbrottsstöld. Den eftersökte greps först i Bulgarien och försattes därefter på fri fot mot borgen, eftersom den hänskjutande domstolen ansåg att det inte fanns någon risk för att personen avviker.

39. Enligt tillämplig nationell rätt, i förevarande fall artikel 44.7 ZEEZA, är den hänskjutande domstolen skyldig att fatta beslut om att den eftersökte ska gripas och frihetsberövas från och med det att den beslutar att verkställa den europeiska arresteringsordern och fram till dess att den personen faktiskt har överlämnats till den utfärdande medlemsstaten. Enligt nationell rätt medför beslutet om överlämnande med andra ord automatiskt att den eftersökte ska gripas och frihetsberövas. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida en sådan skyldighet att hålla personen frihetsberövad, vilken gäller för perioden mellan verkställighetsbeslutet och det faktiska överlämnandet, är förenlig med artiklarna 12 och 23.5 i rambeslut 2002/584.

40. Eftersom de bulgariska myndigheternas verkställighet av den europeiska arresteringsordern med nödvändighet innebär att den eftersökte ska gripas,[7] är den primärt tillämpliga bestämmelsen artikel 12 i rambeslut 2002/584, vilken reglerar den personens situation efter gripandet.[8] Som komplement ska även artikel 23.5 i det rambeslutet beaktas, eftersom den reglerar frihetsberövandet efter beslutet om att verkställa den europeiska arresteringsordern.

[7] Se artikel 1.1 i rambeslut 2002/584.

[8] Se Bot, S., *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Bryssel, 2009, särskilt s. 427, nr 551, där det ges vissa exempel på införlivandet av den bestämmelsen med nationell rätt.

41. Jag föreslår redan nu att den första delen av den hänskjutande domstolens fråga ska besvaras nekande.

42. Rambeslut 2002/584 kräver, enligt min mening, en enskild domstolskontroll av varje frihetsberövande när den europeiska arresteringsordern ska verkställas. Detta är nämligen den bokstavliga, systematiska och teleologiska tolkning som följer av artiklarna 12 och 23.5 i rambeslutet. Ett motsatt synsätt skulle avvika från de krav som följer av rättspraxis från såväl EU-domstolen som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen).

43. Jag kommer i tur och ordning att behandla skälen till varför jag anser att denna slutsats tydligt följer av först och främst en bokstavlig, därefter en systematisk och slutligen en teleologisk tolkning av de ovannämnda bestämmelserna.

44. Vad för det första gäller bokstavstolkningen föreskrivs i artikel 12 i rambeslut 2002/584 att om en person grips på grundval av en europeisk arresteringsorder ”skall den verkställande rättsliga myndigheten *fatta beslut* i enlighet med den verkställande medlemsstatens lagstiftning om huruvida personen skall hållas kvar i häkte”[9] och att det ”alltid [är] möjligt” att tillfälligt försätta personen på fri fot. Jag anser att svaret på den första delen av den hänskjutande domstolens fråga klart framgår av den ordalydelsen. Begreppet fatta beslut, som direkt hänför sig till ”den verkställande *rättsliga myndigheten*”,[10] bekräftar uttryckligen att det ankommer på den myndigheten att besluta om fortsatt frihetsberövande. Verbet ”fatta beslut” innebär således att domstolen har ett verkligt utrymme för skönsmässig bedömning.

45. Det är visserligen riktigt, såsom i synnerhet den bulgariska regeringen har påpekat, att det i artikel 12 i rambeslut 2002/584 uttryckligen föreskrivs att den verkställande rättsliga myndigheten ska fatta beslut *i enlighet med den verkställande medlemsstatens lagstiftning* om huruvida den berörda personen ska hållas kvar i häkte. Går det av denna formulering att sluta sig till att rambeslut 2002/584 överlåter det åt medlemsstaterna att välja mellan att låta en rättslig myndighet bedöma huruvida ett frihetsberövande är nödvändigt och att införa en automatik genom lag? Jag anser inte det.

46. Hänvisningen till den verkställande medlemsstatens lagstiftning kan nämligen inte, i motsats till vad bland annat den bulgariska regeringen har hävdat, tolkas så, att den ger den staten möjlighet att införa ett automatiskt frihetsberövande, utan en effektiv domstolskontroll. Den innebär tvärtom att det ankommer på den rättsliga myndigheten, som agerar i enlighet med de villkor och förfaranden som fastställs i nationell rätt, att bedöma nödvändigheten av och villkoren för frihetsberövandet. Varje annan tolkning skulle innebära att begreppet fatta beslut, som föregår frasen ”i enlighet med den verkställande medlemsstatens lagstiftning”, förlorar sin innebörd. Systematiken i artikel 12 i rambeslut 2002/584 innebär således att det i samtliga fall ska anses vara nödvändigt med ett ingripande från domstolens sida, även om det ingripandet sker enligt de kriterier och det förfarande som föreskrivs i nationell rätt, såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen.

47. Min slutsats är att enligt bokstavstolkningen av artikel 12 i rambeslut 2002/584 överlåter unionslagstiftaren det med nödvändighet åt en rättslig myndighet att bedöma huruvida den eftersökte ska hållas kvar i häkte under förfarandet mellan gripandet och överlämnandet av denne till den utfärdande medlemsstaten.

9 Min kursivering.

10 Min kursivering.

48. Vad för det andra gäller tolkningen av artikel 12 i rambeslut 2002/584, sedd i sitt sammanhang, anser jag att dess allmänna systematik, såväl som EU-domstolens relevanta praxis, bekräftar betydelsen av den roll som den rättsliga myndigheten spelar vid bedömningen av huruvida den berörda personen måste hållas kvar i häkte under hela förfarandet för verkställighet av den europeiska arresteringsordern.

49. För det första ska artikel 12 i rambeslut 2002/584 tolkas i förening med artikel 23.5 i detta, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat. Jag vill erinra om att dessa båda bestämmelser ingår i kapitlet med rubriken ”Överlämnandeförfarande”, vilket reglerar fasen för överlämnande av den eftersökte till den utfärdande medlemsstaten. I artikel 23.5 föreskrivs emellertid att när de tidsfrister som anges i punkterna 2–4 har löpt ut ska personen, ”*om han eller hon fortfarande kvarhålls i häkte*”, försättas på fri fot.[11] Av detta framgår tydligt att det inte är obligatoriskt med häktning under denna mellanperiod: Unionslagstiftaren har uttryckligen medgett att den berörda personen, beroende på omständigheterna, antingen kan hållas kvar i häkte eller försättas på fri fot.

50. Denna bestämmelse bygger på samma logik som artikel 12 i rambeslut 2002/584. En kronologisk granskning av förfarandet visar att det består av tre på varandra följande steg: Först grips den eftersökte, varpå den behöriga rättsliga myndigheten beslutar huruvida personen måste frihetsberövas. Därefter har den myndigheten alltid möjlighet att besluta att personen ska försättas på fri fot. Slutligen ska personen, ”om han eller hon fortfarande kvarhålls i häkte” när de nämnda tidsfristerna har löpt ut, försättas på fri fot, såsom föreskrivs i artikel 23.5 i rambeslutet, i överensstämmelse med artikel 12.

51. För det andra framgår vikten av domstolskontroll av EU-domstolens praxis. I domen i målet Lanigan[12] slog EU-domstolen fast att den omständigheten att den verkställande medlemsstaten överskrider tidsfristerna i artikel 17 i rambeslut 2002/584 inte i sig utgör hinder för att den eftersökte hålls kvar i häkte. EU-domstolen erinrade emellertid om kravet i artikel 6 i stadgan på en effektiv domstolskontroll som garanterar att tiden för frihetsberövandet inte blir orimligt lång med hänsyn till hur förfarandet fortskrider.[13]

52. Detta synsätt bekräftas i domen i målet Vilkas.[14] EU-domstolen preciserade där att artikel 23.3 i rambeslut 2002/584 inte nödvändigtvis kräver att den eftersökte ska försättas på fri fot när överlämnandet, på grund av force majeure, inte kan ske inom tio dagar efter det att en ny tidpunkt har fastställts. Med hänvisning till artikel 12 i rambeslut 2002/584 ankommer det emellertid på den verkställande rättsliga myndigheten att, i enlighet med nationell rätt, bedöma huruvida den berörda personen ska hållas kvar i häkte.[15]

53. Domen i målet TC[16] illustrerar också den centrala roll som domstolen spelar vid bedömningen av huruvida personen ska hållas kvar i häkte med hänsyn till den frist på 90 dagar som anges i artikel 17.3 och 17.4 i rambeslut 2002/584. I förlängningen av domen Lanigan medgav EU-domstolen att förfarandet för verkställighet av den europeiska arresteringsordern kan fullföljas även efter det att den tidsfrist som fastställs i rambeslut 2002/584 har löpt ut. EU-domstolen ansåg att en generell och ovillkorlig skyldighet att tillfälligt försätta den berörda personen på fri fot i detta skede skulle kunna äventyra effektiviteten i systemet med

[11] Min kursivering.

[12] Dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474) (nedan kallad domen Lanigan).

[13] Domen Lanigan (punkterna 54 och 58).

[14] Dom av den 25 januari 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39) (nedan kallad domen Vilkas).

[15] Domen Vilkas (punkterna 41 och 42).

[16] Dom av den 12 februari 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108) (nedan kallad domen TC).

överlämnande.[17] EU-domstolen betonade emellertid att ett frihetsberövande som pågår längre än denna tidsfrist måste förenas med de garantier som föreskrivs i artikel 6 i stadgan och artikel 5 i Europakonventionen. Genom hänvisning till punkterna 57–59 i domen Lanigan, preciserade EU-domstolen att frihetsberövandet endast kan förlängas ”under vissa förutsättningar”, som nödvändiggör en konkret, kontinuerlig och motiverad kontroll från den verkställande rättsliga myndighetens sida av huruvida den frihetsberövande åtgärden är nödvändig och proportionerlig.[18] Det framgår således av domen TC att kravet på en enskild rättslig prövning av det fortsatta frihetsberövandet gäller under hela verkställighetsfasen och, i varje skede, nödvändiggör en faktisk kontroll av skälen till frihetsberövandet.

54. Detta synsätt bekräftas i domen i målet CJ, där EU-domstolen slog fast att beslutet att skjuta upp överlämnandet av den eftersökta personen, i enlighet med artikel 24 i rambeslut 2002/584, för att göra det möjligt att väcka åtal eller verkställa ett straff i den verkställande medlemsstaten, omfattas av den verkställande rättsliga myndighetens exklusiva behörighet, såsom uttryckligen föreskrivs i artikel 24.1 i rambeslutet.[19]

55. Det framgår av all denna rättspraxis att det i artikel 12 i rambeslut 2002/584 uppställs ett krav på att behovet av fortsatt frihetsberövande ska bli föremål för en motiverad rättslig bedömning som kan omprövas i det enskilda fallet. Denna bedömning ska grunda sig på de konkreta omständigheterna i förfarandet, med beaktande av möjligheten att vidta mindre restriktiva åtgärder. En nationell lagstiftning som föreskriver att frihetsberövande automatiskt ska ske som en följd av beslutet att verkställa en europeisk arresteringsorder strider således mot systematiken i rambeslut 2002/584 och fråntar artikel 12 i det rambeslutet dess innebörd.

56. För det tredje och sista bekräftas den slutsats som följer av en systematisk tolkning av artikel 12 i rambeslutet, vilken det har redogjorts för i EU-domstolens praxis, av en teleologisk tolkning av den artikeln, vilken framhäver själva syftet med det system som har inrättas genom rambeslut 2002/584.[20]

57. På det teleologiska planet ska det erinras om att tolkningen av artikel 12 i rambeslut 2002/584, och tillämpningen av den i det nationella målet, ska ses mot bakgrund av den inneboende jämvikt som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern: skyndsamma och enkla förfaranden, som garanteras genom principen om ömsesidigt erkännande, å ena sidan, och ett effektivt skydd av de grundläggande rättigheterna och rättsgarantierna, å andra sidan.[21]

58. Vad den första aspekten beträffar betonas i skäl 5 i rambeslut 2002/584 att rambeslutet syftar till att inrätta ett förenklat system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter, för att undanröja komplexiteten och dröjsmålen i de tidigare utlämningsförfarandena.[22] Det är mot

17 Domen TC (punkterna 49 och 50).

18 Domen TC (punkt 64).

19 Dom av den 8 december 2022, CJ (uppskjutet överlämnande på grund av lagföring) (C-492/22 PPU, EU:C:2022:964) (nedan kallad domen CJ). Med hänvisning till punkt 43 i domen Vilkas, ansåg EU-domstolen att den verkställande rättsliga myndigheten, i enlighet med artikel 6 i stadgan, ska göra en konkret kontroll av den aktuella situationen för att säkerställa att ”överlämnandeförfarandet har genomförts på ett tillräckligt skyndsamt sätt och tiden för frihetsberövande därmed inte är orimlig” (punkt 82).

20 Såsom har påpekats av Lenaerts, K. och Gutiérrez-Fons, J.-A. i *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bryssel, 2020, s. 55, nr 58: ”den teleologiska och den systematiska metoden är ofta nära knutna till varandra, varvid den sistnämnda bidrar till att identifiera syftet med den unionsrättsliga bestämmelsen i fråga. Med andra ord är det den allmänna systematiken i fördraget (eller den aktuella sekundärrättsakten) som gör att EU-domstolen kan klargöra det mål som eftersträvas med det.

21 Se, angående frågan om iakttagande av de grundläggande rättigheterna vid verkställighet av en europeisk arresteringsorder, Bot, S., *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Bryssel, 2009, s. 410–433.

22 Se domen Vilkas (punkt 31).

denna bakgrund som artikel 1.2 i rambeslut 2002/584, i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande, som är en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet,[23] framhåller principen om automatiskt erkännande och automatisk verkställighet av europeiska arresteringsorder som har utfärdats av en annan medlemsstat.[24]

59. En viktig motprestation för denna princip om ömsesidigt förtroende är emellertid att de grundläggande rättigheterna iakttas. I artikel 1.3 i rambeslut 2002/584 erinras det uttryckligen om att rambeslutet inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 FEU.[25] Dessa rättigheter innefattar framför allt rätten till frihet, som garanteras i artikel 6 i stadgan, mot bakgrund av vilken artikel 12 i rambeslut 2002/584 ska tolkas.[26] Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning av denna rättighet vara nödvändig, stå i proportion till det eftersträvade målet och omges av effektiva kontrollgarantier.

60. Enligt artikel 52.3 i stadgan ska de rättigheter som omfattas av stadgan och som motsvarar dem som garanteras av Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Artikel 53 i stadgan bekräftar att stadgan inte får tolkas som att den inskränker de rättigheter som erkänns i Europakonventionen. Den europeiska arresteringsordern ingår emellertid i det fall som avses i artikel 5.1 f i Europakonventionen, nämligen när någon lagligen är berövad friheten som ett led i ett förfarande som rör personens utvisning eller utlämning.[27]

61. Enligt Europadomstolens fasta praxis ska varje frihetsberövande vara ”lagenligt”, vilket inte enbart innebär att det måste finnas en rättslig grund, utan även att lagen måste vara tillgänglig, klar och förutsebar beträffande dess tillämpning, för att undvika varje risk för godtycklighet.[28]

62. Artikel 5.1 f i Europakonventionen avser närmare bestämt frihetsberövande av en person antingen för att förhindra att denne olovligen reser in i landet eller för att förbereda en utvisning eller utlämning.

63. I det fall som avses i artikel 5.1 f i Europakonventionen, vilket liknar det här aktuella, utövar Europadomstolen en begränsad kontroll av huruvida frihetsberövandet är välgrundat, nämligen huruvida det föreligger ett förfarande för utvisning eller utlämning. Däremot säkerställer Europadomstolen att de materiella och processuella garantier som ska gälla för detta frihetsberövande, bland annat proportionalitetsprincipen, iakttas fullt ut. Europadomstolen erinrade om följande i ett mål som särskilt avsåg verkställigheten av en europeisk arresteringsorder: ”När det gäller frågan huruvida någon är ’lagligen’ berövad friheten, inbegripet

[23] Se skäl 6 i rambeslut 2002/584.

[24] Se domen Lanigan (punkt 36 och där angiven rättspraxis).

[25] Se domen CJ (punkt 87), där EU-domstolen erinrade om att, även om det i ordalydelsen i artikel 24.1 i rambeslut 2002/584 inte uppställs något ytterligare villkor för den verkställande rättsliga myndighetens utövande av möjligheten att fatta ett beslut om att skjuta upp överlämnandet (annat än villkoret att det beslutet syftar till att möjliggöra lagföring eller verkställighet av ett straff för en annan gärning än den som den europeiska arresteringsordern avser), ska det rambeslutet tolkas i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna.

[26] Se domen Lanigan (punkterna 53 och 54).

[27] Se dom av den 28 januari 2021, Spetsializirana prokuratura (Rättighetsinformation) (C-649/19, EU:C:2021:75, punkt 55), dom av den 30 juni 2022, Spetsializirana prokuratura (Information om det nationella beslutet om gripande) (C-105/21, EU:C:2022:511, punkterna 55 och 56), och domen CJ (punkt 80).

[28] Se domen TC (punkt 58). Se, även, Europadomstolen, 19 maj 2016, J.N. mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 77). Se allmänt, beträffande artikel 5 i Europakonventionen, von Arnim, D., *Artikel 5. Recht auf Freiheit und Sicherheit*, i Frowein/Peukert, Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK-Kommentar, N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, 4:e utg., s. 181–287.

iakttagandet av ’den ordning som lagen föreskriver’, hänvisar [Europadomstolen] i huvudsak till skyldigheten att iaktta de materiella såväl som de processuella bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, men kräver dessutom att varje frihetsberövande är förenligt med syftet med artikel 5: att skydda den enskilde mot godtycklighet.” [29]

64. Enligt Europadomstolens praxis kräver inte artikel 5.1 f i Europakonventionen att frihetsberövandet rimligen ska anses vara nödvändigt, till exempel för att förhindra att ett brott begås eller att personen avviker. Europadomstolen har preciserat att artikel 5.1 f ger en skyddsnivå som skiljer sig från den i artikel 5.1 c: [30] Allt som krävs enligt led f är att ”åtgärder vidtas för utvisning eller utlämning”. Europadomstolen har således vid upprepade tillfällen slagit fast att det, vid tillämpningen av den bestämmelsen, saknar betydelse huruvida det bakomliggande beslutet om utvisning eller utlämning kan motiveras enligt nationell rätt eller Europakonventionen. [31]

65. Europadomstolen genomför emellertid en särskild, om än inte uttömmande, proportionalitetsprövning mot bakgrund av artikel 5.1 f i Europakonventionen. Europadomstolen anser således att ett frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 f måste genomföras i god tro och stå i nära samband med det åberopade skälet för frihetsberövandet. Vidare måste platsen och villkoren för frihetsberövandet vara lämpliga, och åtgärdens varaktighet får inte överskrida den tid som rimligen krävs för att uppnå det eftersträvade målet. [32] Frihetsberövande är dessutom endast motiverat så länge som förfarandet för utvisning eller utlämning genomförs skyndsamt. Så snart myndigheterna blir passiva omfattas frihetsberövandet inte längre av den bestämmelsen. [33]

66. Slutligen har Europadomstolen betonat, vilket är viktigt med avseende på den fråga som har ställts i det nationella målet, att Europakonventionen även föreskriver rättssäkerhetsgarantier som gör det möjligt för den berörda personen att bestrida lagenligheten och varaktigheten av sitt frihetsberövande och som på så sätt förhindrar varje risk för godtycklighet. [34]

67. Domstolens roll förblir därför central – även inom ramen för artikel 5.1 f i Europakonventionen som inte kräver någon omfattande proportionalitetsprövning – eftersom det är genom domstolskontroll som det kan fastställas huruvida ett frihetsberövande som har beslutats i samband med verkställighet av ett beslut om utlämning eller utvisning uppfyller kraven i den bestämmelsen.

[29] Se Europadomstolen, 17 april 2018, Pirozzi mot Belgien (CE:ECHR:2018:0417JUD002105511, § 45).

[30] När det gäller innehållet i den artikeln, se fotnot 6 i punkt 28 i förevarande förslag till avgörande.

[31] Se Europadomstolen, 15 november 1996, Chahal mot Förenade kungariket [GC] (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112), och Europadomstolen, 23 oktober 2008, Soldatenko mot Ukraina (CE:ECHR:2008:1023JUD000244007, § 109).

[32] Se Europadomstolen, 20 december 2011, Yoh-Ekale Mwanje mot Belgien (CE:ECHR:2011:1220JUD001048610, §§ 117–119), och Europadomstolen, 9 april 2024, Lazăr mot Rumänien (CE:ECHR:2024:0409JUD002018321, §§ 108-111).

[33] Se Europadomstolen, 15 december 2016, Khlaifia m.fl. mot Italien [GC] (CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 90), och Europadomstolen EDH, 24 januari 2022, Sy mot Italien (CE:ECHR:2022:0124JUD001179120, § 79) (det målet gällde just frihetsberövande för verkställighet av en europeisk arresteringsorder).

[34] Se, bland annat, Europadomstolen, 17 juli 2014, Kim mot Ryssland (CE:ECHR:2014:0717JUD004426013, § 53). Det målet gäller frihetsberövande i samband med utvisning av en statslös person, född i Sovjetrepubliken Uzbekistan, trots att det inte fanns några realistiska möjligheter att verkställa utvisningen och myndigheterna inte genomförde förfarandet tillräckligt skyndsamt. Europadomstolen medgav bland annat att de ryska myndigheterna redan från början var skyldiga att undersöka huruvida frihetsberövandet i utvisningssyfte var eller fortfarande var motiverat. Den skyldigheten var av särskild betydelse i fallet med klaganden, som var statslös och saknade medel och som befann sig i en mycket utsatt situation. Han hade emellertid inte tillgång till något effektivt rättsmedel för att bestrida lagenligheten eller varaktigheten av sitt frihetsberövande, och det föreskrevs inga rättssäkerhetsgarantier eller metoder för att förhindra risken för godtycklighet. I det ryska systemet föreskrevs således ett system för domstolskontroll som var ägnat att förhindra godtyckligt frihetsberövande, medan den så kallade förebyggande åtgärden hade visat sig vara strängare än det maximala straff på 30 dagar som föreskrevs för brottet.

68. Jag kommer nu att övergå till den situation som är aktuell i det nationella målet och till frågan huruvida den nationella lagstiftningen i fråga uppfyller de krav som följer av artikel 6 i stadgan, såsom den ska tolkas mot bakgrund av artikel 5.1 f i Europakonventionen. Det kan inte förnekas att en generellt gällande lagstiftningsbestämmelse, såsom den här aktuella, förefaller uppfylla kraven på klarhet, förutsebarhet och tillgänglighet.[35] Jag anser emellertid att den inskränkning av rätten till frihet som görs genom den inte kan anses stå i proportion till det eftersträvade målet.

69. För att ett frihetsberövande ska stå i proportion till det eftersträvade målet, måste nämligen förfarandet för överlämnande genomföras skyndsamt. Vidare måste frihetsberövandet vara absolut nödvändigt för att uppnå det målet, och myndigheterna måste ha övervägt mindre ingripande åtgärder innan de frihetsberövar personen. Dessa krav kan dock endast garanteras genom en effektiv domstolskontroll, som är det enda som kan tillförsäkra den berörda personen att proportionalitetsprincipen faktiskt tillämpas.

70. Med andra ord kan en nationell bestämmelse som ”bakbinder domstolen” och som innebär att fortsatt frihetsberövande tillämpas automatiskt, till sin natur, inte vara förenlig med proportionalitetsprincipen. En sådan regel utesluter all prövning av de omständigheter som är nödvändiga för att fastställa att frihetsberövandet står i proportion till det mål som eftersträvas med överlämnandet och med rambeslut 2002/584.

71. Sammanfattningsvis leder en systematisk tolkning, och än mer en teleologisk tolkning, av rambeslut 2002/584 till att det kan konstateras att, även om artikel 12 inte fanns, kan en nationell bestämmelse som den som är aktuell i det nationella målet inte under några omständigheter anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Ett snabbt och effektivt rättsligt samarbete kan med andra ord inte uppnås till priset av ett automatiserat frihetsberövande.

72. EU-domstolen kan i detta avseende inte godta det argument som bland annat den tjeckiska regeringen framförde vid förhandlingen, att ett ”principiellt” frihetsberövande motiveras av de korta tidsfristerna för att verkställa den europeiska arresteringsordern, och det argument som den bulgariska och den ungerska regeringen framförde, vilket grundade sig på behovet av att säkerställa att den eftersökte överlämnas. Inget frihetsberövande är legitimt i sig, enligt min mening. Det är bara legitimt om det kan omprövas när som helst och begränsas till vad som är absolut nödvändigt när det inte finns någon mindre ingripande åtgärd för att uppnå det eftersträvade målet.

73. De rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i rambeslut 2002/584, och som bland annat den bulgariska, den ungerska och den tjeckiska regeringen har åberopat i sina yttranden, såsom de korta tidsfrister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslut 2002/584 avseende verkställighetsbeslutet, skyldigheten att försätta personen på fri fot enligt artikel 23.5 i rambeslutet eller den omständigheten att den utfärdande medlemsstaten ska beakta den tid som personen har varit frihetsberövad i den verkställande medlemsstaten, är utan tvekan viktiga garantier. Dessa garantier kan emellertid inte, av de skäl som redan har nämnts, kompensera avsaknaden av en effektiv domstolskontroll av ett fortsatt frihetsberövande av den berörda personen. Det är endast genom en domstolsprövning i det enskilda fallet som det kan ges full verkan åt artikel 12 i rambeslut 2002/584 och säkerställas att proportionalitetsprincipen genomförs i praktiken, genom att domstolen kontrollerar huruvida frihetsberövandet verkligen är nödvändigt.

[35] Se, analogt, dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 43), dom av den 12 februari 2019, TC (punkterna 61 och 66), och dom av den 10 mars 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 62).

74. Sammanfattningsvis anser jag att artiklarna 12 och 23.5 i rambeslut 2002/584, tolkade mot bakgrund av artikel 6 i stadgan och artikel 5 i Europakonventionen, utgör hinder för en nationell lagstiftning som ålägger den verkställande rättsliga myndigheten, när den beslutar att erkänna en europeisk arresteringsorder och att förordna om verkställighet av den, att automatiskt meddela ett beslut om frihetsberövande av den eftersökte fram till dess att överlämnandet har ägt rum, utan att en enskild prövning görs av omständigheterna i det enskilda fallet.

Frågans andra del

75. Det ska fastställas huruvida rambeslut 2002/584 medger att den berörda personen hålls häktad på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att överlämnandet har ägt rum i samband med verkställighet av en europeisk arresteringsorder.

76. Jag anser att denna fråga från den hänskjutande domstolen ska besvaras jakande.

77. För det första finns det, till skillnad från andra unionsrättsakter,[36] ingen bestämmelse i rambeslut 2002/584 som föreskriver att frihetsberövande för verkställighet av en europeisk arresteringsorder ska äga rum vid en annan typ av anläggning än en kriminalvårdsanstalt.

78. För det andra föreskrivs i artikel 26.1 i rambeslut 2002/584, såsom framgår av punkt 10 i förevarande förslag till avgörande, att den utfärdande medlemsstaten ska avräkna tiden för frihetsberövande som beror på verkställighet av en europeisk arresteringsorder från det totala frihetsberövande som ska avtjänas i den utfärdande medlemsstaten som ett resultat av att ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd har dömts ut. Detta tyder, enligt min mening, på att frihetsberövande i den verkställande medlemsstaten för verkställighet av en europeisk arresteringsorder kan likställas med frihetsberövande vid en kriminalvårdsanstalt i den utfärdande medlemsstaten för verkställighet av ett fängelsestraff.

79. För det tredje ska det erinras om, såsom har påpekats i punkt 60 ovan, att i den mån som stadgan fastställer rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, föreskrivs det i artikel 52.3 i stadgan att dessa ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Artikel 5.1 i Europakonventionen ska således beaktas vid tolkningen av artikel 6 i stadgan.

80. Resonemanget i punkterna 77 och 78 ovan bekräftas i själva verket i Europadomstolens praxis.[37] Såsom det har erinrats om i punkt 65 i förevarande förslag till avgörande när det gäller artikel 5.1 f i Europakonventionen, måste visserligen platsen och villkoren för frihetsberövande av den berörda personen vara ”lämpliga” för det mål som eftersträvas. Detta krav ingår i en

[36] Se, exempelvis, dom av den 10 mars 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkterna 34, 36 och 45), där EU-domstolen påpekade att det i artikel 16.1 första meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) föreskrivs att förvar av tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i medlemsstaterna, i avvaktan på deras avlägsnande som huvudregel ska ske i särskilda förvarsanläggningar. EU-domstolen slog fast att sådana anläggningar skiljer sig från fängelseanläggningar, vilket innebär att de förhållanden under vilka förvar sker i dessa anläggningar ska ha vissa särdrag i förhållande till de normala villkoren för verkställighet av frihetsberövande straff i fängelseanläggningar för att systemet ska anses vara lämpligt med tanke på de tredjelandsmedborgarnas rättsliga ställning. De förvarsförhållanden som råder i en sådan anläggning ska i synnerhet vara sådana att de så långt möjligt undviker att förvaret av tredjelandsmedborgaren liknar inlåsning i en fängelsemiljö som är typisk för ett frihetsberövande i bestraffningssyfte.

[37] När det gäller Europadomstolens praxis avseende artikel 5.1 f i Europakonventionen, se, bland annat, von Arnim, D., *Artikel 5. Recht auf Freiheit und Sicherheit*, i Frowein/Peukert, Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK-Kommentar, N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, 4:e utg., s. 236–238, nr 151–158.

rättspraxis där det, särskilt i fråga om avlägsnande, betonas att åtgärden avser utlänningar som inte är frihetsberövade för ett brott och som ofta har flytt från sitt land eftersom de fruktar för sina liv. [38]

81. Innebär detta att det i princip är förbjudet med förvar på en kriminalvårdsanstalt? Jag anser inte det. Denna rättspraxis från Europadomstolen kräver snarare att systemet för frihetsberövande återspeglar åtgärdens icke bestraffande karaktär och att det ska anpassas till dess administrativa syfte, vilket förutsätter att anständiga materiella förhållanden iakttas och att eventuella sårbarheter hos den berörda personen beaktas. [39]

82. Europadomstolens praxis bekräftar för övrigt att konstaterade överträdelser framför allt avser de faktiska förhållandena under frihetsberövandet, såsom överbeläggning, hygien, tillgång till vård eller frisk luft eller möjlighet att upprätthålla familjeband, och otillräckliga rättssäkerhetsgarantier, snarare än den rättsliga kvalificeringen av det tillämpliga systemet. Som exempel påpekade Europadomstolen i domen i målet Suso Musa mot Malta, vid prövningen av ett längre frihetsberövande av en asylsökande, att överträdelsen berodde på det orimligt långa frihetsberövandet och på de oroväckande materiella förhållanden som hade konstaterats i flera internationella rapporter, utan att typen av den anläggning vid vilken den berörda personen hölls i förvar för den delen ifrågasattes. [40]

83. Europadomstolen bekräftade dessutom detta funktionella synsätt i sitt avgörande i målet Zaloilo mot Nederländerna av den 12 juni 2018. Europadomstolen konstaterade att det vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, fanns tre anläggningar i Nederländerna som var särskilt avsedda för förvar av utlänningar, men att det enligt nationell rätt ändå var tillåtet att placera dem vid ett vanligt häkte. I det aktuella fallet hade överklagandeinstansen slagit fast att överföringen av klaganden var motiverad av verksamhetsmässiga skäl som var hänförliga till klagandens beteende, eftersom det inte längre var möjligt att hålla klaganden i förvar vid anläggningen i Rotterdam, samtidigt som hänsyn skulle tas till dennes ställning som frihetsberövad av invandringsskäl. Europadomstolen fann inte något som tydde på godtycklighet under dessa omständigheter. [41]

84. Det framgår av Europadomstolens praxis att placering vid en inrättning som lyder under kriminalvården inte i sig strider mot Europakonventionen. Vad som är av betydelse enligt Europadomstolen är att åtgärden är förenlig med dess avlägsnande syfte, de materiella förhållandena under frihetsberövandet och myndigheternas skyndsamhet vid genomförandet av förfarandet. Tonvikten läggs således på den konkreta överensstämmelsen mellan frihetsberövandets administrativa art och villkoren för dess genomförande.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att rambeslut 2002/584 inte utgör hinder för att den eftersökte hålls häktad på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att denne har överlämnats till den utfärdande medlemsstaten. Myndigheterna i den verkställande medlemsstaten är icke desto mindre skyldiga att iaktta de skyldigheter som följer av artikel 4 i stadgan, jämförd med artikel 3 i Europakonventionen, genom att säkerställa att frihetsberövandet respekterar människans värdighet och åtgärdens icke bestraffande karaktär.

[38] Se Europadomstolen, 29 januari 2008, Saadi mot Förenade kungariket [GC] (CE:ECHR:2006:0711JUD001322903, § 74), Europadomstolen, 23 juli 2013, Suso Musa mot Malta (CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, § 93), Europadomstolen, 4 april 2017, Thimothawes mot Belgien (CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 64), och Europadomstolen, 25 januari 2018, J.R. m.fl. mot Grekland (CE:ECHR:2018:0125JUD002269616, § 110).

[39] Se Europadomstolen, 4 april 2017, Thimothawes mot Belgien (CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, §§ 73, 79 och 80).

[40] Europadomstolen, 23 juli 2013, Suso Musa mot Malta (CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, § 101).

[41] Europadomstolen, 12 juni 2018, Zaloilo mot Nederländerna (CE:ECHR:2018:0612DEC006003512, §§ 39–41).

Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia, Bulgarien) på följande sätt:

Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009, jämfört med artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 5 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

ska tolkas så,

– att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som ålägger den verkställande rättsliga myndigheten, när den beslutar att erkänna en europeisk arresteringsorder och att förordna om verkställighet av den, att automatiskt meddela ett beslut om frihetsberövande av den eftersökte fram till dess att överlämnandet har ägt rum, utan att en enskild prövning görs av omständigheterna i det enskilda fallet,

– att den inte utgör hinder för att den eftersökte hålls häktad på en kriminalvårdsanstalt fram till dess att denne har överlämnats till den utfärdande medlemsstaten. Myndigheterna i den verkställande medlemsstaten är icke desto mindre skyldiga att iaktta de skyldigheter som följer av artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, genom att säkerställa att frihetsberövandet respekterar människans värdighet och åtgärdens icke bestraffande karaktär.