Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 25 juni 2020 [1]

Mål C-510/19

Openbaar Ministerie
YU,
ZV
mot
AZ

(begäran om förhandsavgörande från Hof van beroep te Brussel (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 6.2 – Begreppet verkställande rättslig myndighet – Artikel 27.3 g och 27.4 – Framställan om kompletterande samtycke som godtas av åklagarmyndigheten i den verkställande medlemsstaten”

1. Domstolen har vid flera tillfällen uttalat sig om begreppet ”rättslig myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584/RIF, [2] och preciserat vilka krav en myndighet som utfärdar en europeisk arresteringsorder ska uppfylla. [3]

2. Denna begäran om förhandsavgörande ger domstolen möjlighet att tolka samma begrepp, men nu i förhållande till artikel 6.2 jämförd med artikel 27 i rambeslutet. Detta efterfrågar en belgisk domstol, som i korthet undrar om åklagarmyndigheten i Nederländerna kan betecknas som en ”rättslig myndighet” som *samtycker till* en utökning av de brott som angetts i en tidigare europeisk arresteringsorder som redan har verkställts.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten. Rambeslut 2002/584

3. Skälen 5, 6 och 8 i rambeslut 2002/584 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

1 Originalspråk: spanska.

2 Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslutet).

3 Se bland annat dom av den 12 december 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (åklagarna i Lyon och i Tours) (C-566/19 PPU och C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077; nedan kallad domen åklagarna i Lyon och i Tours), och där anförd rättspraxis.

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.

…

(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."

4. Artikel 1 ("Skyldighet 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."

5. I artikel 6 ("Fastställande av de behöriga myndigheterna") föreskrivs följande:

"1. Den utfärdande rättsliga myndigheten är den rättsliga myndighet i den utfärdande medlemsstaten som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning.

2. Den verkställande rättsliga myndigheten är den rättsliga myndighet i den verkställande medlemsstaten som är behörig att verkställa den europeiska arresteringsordern enligt den verkställande medlemsstatens lagstiftning.

3. Varje medlemsstat skall underrätta rådets generalsekretariat om den, enligt sin nationella lagstiftning, behöriga rättsliga myndigheten.

6. Artikel 14 ("Hörande av den eftersökte") har följande lydelse:

"En person som gripits och som inte samtycker till överlämnande enligt artikel 13 skall ha rätt att höras av den verkställande rättsliga myndigheten i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten."

7. I artikel 15 ("Beslut om överlämnande") föreskrivs följande:

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

…"

8. Artikel 19 (”Hörande av personen i avvaktan på beslut”) har följande lydelse:

”1. Hörandet av den eftersökte skall genomföras av en rättslig myndighet, med bistånd av någon annan person som skall utses i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där den anmodande domstolen är belägen.

2. Hörandet av den eftersökte skall verkställas i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten och på de villkor som fastställs i samförstånd mellan den utfärdande och den verkställande rättsliga myndigheten.

3. Den behöriga verkställande rättsliga myndigheten får ge en annan rättslig myndighet i den egna medlemsstaten i uppdrag att delta vid hörandet av den eftersökte för att säkerställa att denna artikel och de villkor som har fastställts tillämpas på ett korrekt sätt.”

9. I artikel 27 (”Möjligheter till åtal för andra brott”) föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat får anmäla till generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd att, i medlemsstatens förbindelser med andra medlemsstater som har lämnat samma förklaring, samtycke skall anses ha givits till åtal, dom eller frihetsberövande för att verkställa ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd för ett annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket personen överlämnades, såvida inte den verkställande rättsliga myndigheten i ett enskilt fall uppger något annat i sitt beslut om överlämnande.

2. Utom i de fall som avses i punkterna 1 och 3 får en överlämnad person inte åtalas, dömas eller på annat sätt berövas sin frihet för något annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket personen överlämnades.

3. Punkt 2 skall inte tillämpas i följande fall:

…

g) Om den verkställande rättsliga myndigheten som överlämnat den eftersökte ger sitt samtycke i enlighet med punkt 4.

4. En framställan om samtycke skall överlämnas till den verkställande rättsliga myndigheten, tillsammans med de uppgifter som anges i artikel 8.1, och åtföljas av en översättning enligt artikel 8.2. Samtycke skall ges om det brott för vilket det begärs i sig skall medföra överlämnande enligt bestämmelserna i detta rambeslut. Samtycke skall vägras av de skäl som anges i artikel 3 och får i övrigt vägras endast av de skäl som anges i artikel 4. Beslutet skall fattas senast 30 dagar efter det att framställningen har mottagits.

…”

B. Nationell rätt

1. Belgisk rätt. Lagen om den europeiska arresteringsordern [4]

10. Artikel 37 har följande lydelse:

”1. En person som har överlämnats i enlighet med en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en belgisk rättslig myndighet, får inte lagföras, dömas eller frihetsberövas för ett annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket personen överlämnades.

2. Punkt 1 ska inte tillämpas i följande fall:

…

Om undersökningsdomaren, åklagaren eller domstolen, alltefter omständigheterna, i annat fall än de som avses i första stycket, vill lagföra, döma eller frihetsberöva den överlämnade personen för ett annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket personen överlämnades, ska den inge en framställan om samtycke till den verkställande rättsliga myndigheten, tillsammans med den information som anges i artikel 2.4 och, i förekommande fall, en översättning.”

2. Nederländsk rätt

a) Lag av den 29 april 2004 om införande av rambeslutet [5]

11. I artikel 14 Olw föreskrivs följande:

”1. Överlämnande får bara beviljas under förutsättning att den eftersökta personen inte lagförs, straffas eller på annat sätt får sin individuella frihet begränsad på grund av ett annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket den eftersökte överlämnades, med undantag av

…

f) när samtycke dessförinnan har begärts och erhållits från åklagaren.

…

3. Åklagaren ska ge sådant samtycke som avses i punkt 1 … på begäran av den utfärdande rättsliga myndigheten och på grundval av en europeisk arresteringsorder som har lagts fram tillsammans med en översättning, för brott för vilka överlämnande har beviljats med stöd av denna lag…”.

12. I artikel 35.1 föreskrivs följande:

”Så snart som möjligt efter beslutet där samtycke till överlämnande helt eller delvis ges, ska den eftersökta personen överlämnas. Åklagaren ska efter överenskommelse med den utfärdande rättsliga myndigheten fastställa tidpunkt och plats för överlämnandet.”

4 Wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel av den 19 december 2003 (Belgisch Staatsblad, 22 december 2003, s. 60075).

5 Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende det Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Stb. 2004, nr 195; nedan kallad Olw). Den ändrades den 13 juli 2019.

13. I den lydelse som gällde fram till den 13 juli 2019 föreskrevs följande i artikel 44:

”Åklagaren får handla som utfärdande rättslig myndighet.”

14. I den version som gäller sedan den 13 juli 2019 har artikel 44 följande lydelse:

”Tillsynsdomaren [rechter-commissaris] får handla som utfärdande rättslig myndighet.”

b) Lagen om rättsväsendets organisation[6]

15. Enligt artikel 127 i lagen om rättsväsendets organisation får justitie- och säkerhetsministern utfärda allmänna och särskilda anvisningar rörande åklagarmyndighetens utövande av uppgifter och befogenheter.

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16. Undersökningsdomaren vid Rechtbank van eerste aanleg te Leuven (Förstainstansdomstolen i Leuven, Belgien) utfärdade den 26 september 2017 en europeisk arresteringsorder mot AZ, som är belgisk medborgare, för lagföring för urkundsförfalskning och bedrägeri som begicks i Belgien under år 2017.

17. AZ greps i Nederländerna i enlighet med den europeiska arresteringsordern och överlämnades till de belgiska myndigheterna den 13 december 2017 genom beslut av Rechtbank Amsterdam (Förstainstansdomstolen i Amsterdam, Nederländerna).

18. Den 26 januari 2018 utfärdade samma undersökningsdomare i Leuven en (andra) europeisk arresteringsorder och begärde att AZ skulle överlämnas för andra fall av urkundsförfalskning och bedrägeri än dem som angetts i den första arresteringsordern.

19. Den 13 februari 2018 gav officier van justitie (den allmänna åklagaren) vid Arrondissementsparket Amsterdam (Distriktsåklagarmyndigheten i Amsterdam, Nederländerna) sitt samtycke till att AZ lagfördes för samtliga brott som angetts i de två europeiska arresteringsorderna.

20. AZ dömdes slutligen till tre års fängelse.

21. AZ överklagade domen till Hof van beroep te Brussel (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) och ifrågasatte om den nederländska åklagarmyndigheten kunde anses vara en ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 och artikel 27.3 g och 27.4 i ramdirektivet.

22. Mot bakgrund av detta har Hof van beroep Brussel (Appellationsdomstolen i Bryssel) hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen för ett förhandsavgörande:

”1.1. Utgör begreppet ’rättslig myndighet’ i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet ett självständigt unionsrättsligt begrepp?

1.2. Om fråga 1.1 besvaras jakande: Utifrån vilka kriterier kan det fastställas huruvida en myndighet i den verkställande medlemsstaten utgör en sådan rättslig myndighet och huruvida den europeiska arresteringsorder som myndigheten har verkställt följaktligen utgör ett rättsligt avgörande?

6 Wet op de Rechterlijke Organisatie (lagen om rättsväsendets organisation av den 18 april 1827, nedan kallad Wet RO).

1.3. Om fråga 1.1 besvaras jakande: Omfattas nederländska Openbaar Ministerie [den nederländska åklagarmyndigheten], närmare bestämt Officier van Justitie [den allmänna åklagaren] av begreppet ’rättslig myndighet’ i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet, och utgör den europeiska arresteringsorder som myndigheten har verkställt följaktligen ett rättsligt avgörande?

1.4. Om fråga 1.3 besvaras jakande: Kan det anses tillåtet att ursprungliga överlämnanden från en rättslig myndighet, närmare bestämt Overleveringskamer te Amsterdam (utlämningsavdelningen vid Förstainstansdomstolen i Amsterdam), prövas enligt artikel 15 i rambeslutet, varvid bland annat den berörda personens rätt att höras samt tillgång till domstolsprövning garanteras, medan en annan myndighet, nämligen åklagarmyndigheten, är ansvarig för kompletteringar med avseende på överlämnanden enligt artikel 27 i rambeslutet, varvid den berörda personen inte garanteras någon rätt att höras eller tillgång till domstolsprövning, vilket utan giltiga skäl leder till en uppenbar motsägelse inom rambeslutet?

1.5. Om frågorna 1.3 och 1.4 besvaras jakande: Ska artiklarna 14, 19 och 27 i rambeslutet tolkas så, att en åklagarmyndighet som uppträder som verkställande rättslig myndighet, framför allt har en skyldighet att säkerställa den berörda personens rätt att höras samt tillgång till domstolsprövning, innan den kan lämna samtycke till lagföring, utdömande av påföljd eller frihetsberövande av en person med avseende på verkställighet av ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd på grund av ett brott, vilket begicks före överlämnandet på grund av en europeisk arresteringsorder och som inte omfattas av framställan om överlämnande?

2. Utgör åklagaren vid Arrondissementsparket Amsterdam (Distriktsåklagarmyndigheten i Amsterdam), som genomför artikel 14 [Olw] den verkställande rättsliga myndigheten i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet, vilken ska överlämna den eftersökta personen och kan ge sitt samtycke i den mening som avses i artikel 27.3 g och 27.4 i rambeslutet?”

III. Förfarandet vid domstolen

23. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolen den 4 juli 2019.

24. Skriftliga yttranden har getts in av AZ, Openbaar Ministerie, den tyska, den spanska, den ungerska och den nederländska regeringen samt kommissionen.

25. Det har inte ansetts nödvändigt att hålla förhandling.

IV. Bedömning

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

26. Den tyska regeringen hyser tvivel om huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning (även om den inte formellt motsätter sig det), eftersom de frågor som ställts inte är relevanta för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det brottmål som anhängiggjorts vid den.

27. Dessa frågor rör slutliga rättshandlingar som företagits i Nederländerna (överlämnande av AZ och samtycke från en nederländsk åklagare till att han lagförs för brott som begicks före överlämnandet), snarare än det förfarande som tillämpas vid den belgiska hänskjutande domstolen. Den sistnämnda domstolen får inte överpröva en nederländsk domstols beslut om överlämnande (det vill säga en domstol i den medlemsstat där den europeiska arresteringsordern verkställs).

28. Den hänskjutande domstolen kan visserligen inte uttala sig om giltigheten av de nederländska myndigheternas beslut, vilken ska prövas enligt den nationella rätten i den verkställande medlemsstaten (Nederländerna) och av dess egna domstolar.

29. Den hänskjutande domstolen är emellertid behörig att pröva de rättsverkningar som de nederländska myndigheternas beslut, när de verkställer den europeiska arresteringsorder som de belgiska myndigheterna har utfärdat, ska ha enligt belgisk rätt. Under förutsättning att dessa beslut är giltiga (vilket man bör utgå från i enlighet med principen om ömsesidigt förtroende), får den hänskjutande domstolen som nämnts pröva deras rättsverkningar enligt den nationella rätten.

30. Den person som lagförs av de belgiska domstolarna har enligt artikel 27 i rambeslutet rätt att ”endast åtalas, dömas eller berövas friheten för det brott för vilket personen överlämnades”, med de undantag som anges i den bestämmelsen. [7]

31. Mot bakgrund av detta fick AZ inte dömas eller frihetsberövas i Belgien för andra brott än de som anges i (den första) arresteringsordern som verkställdes av Rechtbank Amsterdam, om inte de nederländska myndigheterna samtyckte till den utökning som anges i den (andra) europeiska arresteringsordern som utfärdades av de belgiska myndigheterna.

32. Eftersom AZ har denna rättighet, vilken erkänns i rambeslutet, får han göra den gällande i de belgiska domstolarna, som är behöriga att lagföra, döma eller frihetsberöva honom. Han får således till sin fördel åberopa rättsverkningarna enligt belgisk rätt av en eventuell oegentlighet i den verkställande statens beslut, genom vilket den samtyckt till utökningen av de brott som anges i den europeiska arresteringsordern.

33. AZ får naturligtvis bestrida beslutet vid de nederländska myndigheterna, som har gett det omtvistade samtycket [8] och därför kan upphäva det, men eftersom AZ redan har överlämnats till de belgiska myndigheterna, skulle en skyldighet för honom att bestrida samtycket vid domstolen i en verkställande medlemsstat (Nederländerna) som han redan har lämnat kunna försvåra hans tillgång till ett effektivt rättsmedel och medföra att brottmålsförfarandet drar ut på tiden.

34. De belgiska domstolarna behöver inte pröva giltigheten av de nederländska myndigheternas samtycke, men de kan pröva det mot bakgrund av unionsrätten, med EU-domstolens medverkan om det råder tvivel. De kan med andra ord pröva de delar av samtycket som enbart styrs av rambeslutet.

35. Den hänskjutande domstolen kan i det här sammanhanget bland annat pröva om samtycket har getts av en ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 och artikel 27 i rambeslutet, eftersom det begreppet (vilket jag ska redogöra för nedan) är ett självständigt unionsrättsligt begrepp.

36. Om den prövningen visar att den nederländska åklagaren inte får handla som verkställande rättslig myndighet, enligt artikel 6.2 och artikel 27 i rambeslutet, får den hänskjutande domstolen dra de lämpliga slutsatserna av det enligt den belgiska rätten.

37. Om det bara handlar om att klarlägga huruvida den nederländska myndighet som gav sitt samtycke, på begäran av de belgiska myndigheterna, kan betecknas som en ”rättslig myndighet”, i samband med den europeiska arresteringsordern och enligt unionsrätten, anser jag sammanfattningsvis att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

7 Dom av den 1 december 2008, Leymann och Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669; nedan kallad domen Leymann och Pustovarov, punkt 44).

8 Jag använder ordet ”samtycke” i dess vedertagna betydelse, nämligen det medgivande som myndigheten i den verkställande staten ger, enligt artikel 27 i rambeslutet, till att den redan överlämnade personen åtalas, döms eller frihetsberövas för ett annat brott, som begicks före överlämnandet, än det brott för vilket personen överlämnades.

B. Prövning i sak

1. Det självständiga begreppet ”rättslig myndighet” (den första delen av den första tolkningsfrågan)

38. Med undantag av den ungerska regeringen, som inte har yttrat sig rörande denna del, är parterna i målet eniga om att begreppet ”rättslig myndighet” i artikel 6.2 i rambeslutet är ett självständigt unionsrättsligt begrepp.

39. Jag delar denna uppfattning utan förbehåll. Även om domstolen hittills bara har uttalat sig om det begreppet med avseende på artikel 6.1 i rambeslutet (utfärdande myndighet), anser jag att dess argument kan tillämpas på tolkningen av artikel 6.2 (verkställande myndighet).

40. Enligt domstolens praxis får medlemsstaterna visserligen, i enlighet med principen om processuell autonomi, enligt sin nationella lagstiftning fastställa vilken ”rättslig myndighet” som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder. De får emellertid inte tolka innebörden och räckvidden av detta begrepp. ”Detta begrepp ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen. En sådan tolkning ska ske med beaktande av såväl lydelsen av artikel 6.1 i rambeslutet… som det sammanhang bestämmelsen förekommer i och det ändamål som eftersträvas med rambeslutet.” [9]

41. Samma sak gäller begreppet ”rättslig myndighet” som är behörig att verkställa en europeisk arresteringsorder och som därmed, i enlighet med artikel 27.3 g och 27.4 i rambeslutet, får ge ett sådant samtycke som avses i de sistnämnda bestämmelserna.

42. Följaktligen bör svaret på den första delen av tolkningsfrågan vara jakande, vilket innebär att en bedömning ska göras av de återstående delarna, som jag ska behandla gemensamt.

2. Åklagarmyndigheten som verkställande myndighet i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet

a) Åklagarmyndigheten som utfärdande rättslig myndighet: domstolens praxis

43. Domstolen har fastställt villkoren för att en rättslig myndighet ska få utfärda en europeisk arresteringsorder. Dessa villkor följer av en tolkning som bygger på tre faktorer: a) lydelsen av artikel 6.1 i rambeslutet, b) det sammanhang i vilket den bestämmelsen ingår och c) syftet med själva rambeslutet. [10]

44. Mot bakgrund av detta har domstolen slagit fast att orden ”rättslig myndighet” ”inte endast pekar ut domstolarna i en medlemsstat, utan att de kan täcka in de myndigheter som deltar i rättskipningen i den berörda rättsordningen i en vidare bemärkelse”. [11]

45. För att klargöra vilka av de myndigheter som deltar i rättskipningen som bör betraktas som ”rättsliga myndigheter” har domstolen beaktat att ”rambeslutet är ett instrument för det straffrättsliga samarbetet. Detta samarbete bygger på principen om ömsesidigt erkännande inte endast av slutliga avgöranden som meddelats av brottmålsdomstolar, utan i vidare bemärkelse av *avgöranden som meddelats av medlemsstaternas rättsliga myndigheter i straffrättsliga förfaranden*, däribland avgöranden i samband med väckande av åtal”. [12]

9 Domen åklagarna i Lyon och i Tours, punkt 51 och där angiven rättspraxis.

10 Se bland annat dom av den 27 maj 2019, PF (Litauens riksåklagare) (mål C-509/18, EU:C:2019:457; nedan kallad domen Litauens riksåklagare, punkt 28).

11 Dom av den 10 november 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858; nedan kallad domen Poltorak, punkt 33).

12 Dom av den 27 maj 2019, OG och PI (åklagarmyndigheterna i Lübeck och i Zwickau), (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456; nedan kallad domen åklagarmyndigheterna i Lübeck och i Zwickau, punkt 52) (min kursivering).

46. Bland annat, fortsätter domstolen, ska ”[b]egreppet ’förfarande’… förstås i vid bemärkelse. Detta begrepp kan omfatta det straffrättsliga förfarandet i dess helhet, det vill säga den del av förfarandet som föregår brottmålet, brottmålet i sig samt verkställigheten av det slutliga avgörande som meddelats av en brottmålsdomstol mot någon som hålls ansvarig för ett brott”. [13]

47. Eftersom en europeisk arresteringsorder är ett verktyg för rättsligt samarbete, får en sådan utfärdas i straffrättsliga förfaranden, i vid bemärkelse. Det gäller även sådana förfaranden där åklagarmyndigheterna ”har till uppgift att… vidta de åtgärder som erfordras för den domstolsprövning som ska företas av brottmålsdomstolarna”. [14]

48. Begreppet ”rättslig myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslutet, omfattar således i princip åklagarmyndigheten.

49. Eftersom det ömsesidiga förtroendet och det ömsesidiga erkännandet har en grundläggande betydelse i systemet i rambeslutet, [15] ska ”[d]en utfärdande rättsliga myndigheten … kunna garantera för den verkställande rättsliga myndigheten att den – mot bakgrund av de skyddsregler som föreskrivs i den utfärdande medlemsstatens rättsordning – *agerar på ett oavhängigt sätt då den utfärdar en europeisk arresteringsorder*”. [16]

50. Följaktligen kan åklagarmyndigheten betecknas som en ”rättslig myndighet”, i samband med utfärdande av en europeisk arresteringsorder, när den åtnjuter en ställning som säkerställer dess oavhängighet, även om den enligt domstolen inte nödvändigtvis måste vara identisk med en *domstols oavhängighet*.

51. Mot bakgrund av detta är det tillräckligt ”att det finns föreskrifter och organisatoriska bestämmelser som säkerställer att den utfärdande rättsliga myndigheten, då den beslutar att utfärda en europeisk arresteringsorder, inte riskerar att påtvingas bland annat anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten”. [17]

52. Utöver de två ovannämnda villkoren – deltagande i rättskipning och oavhängighet som tar sig uttryck i att den inte påtvingas anvisningar från den verkställande makten – har domstolen lagt till ett tredje, som rör det förfarande i vilket åklagarmyndigheten får utfärda en europeisk arresteringsorder nämligen att, en åklagares utfärdande av en europeisk arresteringsorder ska kunna överklagas till domstol. [18]

53. Sammanfattningsvis ska en åklagarmyndighet som deltar i rättskipningen bara anses vara en ”utfärdande rättslig myndighet” om den har en organisatorisk ställning som innebär att den inte kan påtvingas anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten. Om så är fallet får den utfärda en europeisk arresteringsorder, under förutsättning att dess beslut kan överklagas till en domstol. [19]

13 *Ibidem*, punkt 54.

14 *Ibidem*, punkt 62.

15 Dom av den 10 november 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; nedan kallad domen Kovalkovas, punkt 27): det ömsesidiga förtroendet och det ömsesidiga erkännandet ”gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser. Närmare bestämt innebär principen om ömsesidigt förtroende, särskilt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, en skyldighet för var och en av medlemsstaterna, utom under exceptionella omständigheter, att utgå ifrån att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten.”

16 Domen åklagarmyndigheten i Lübeck och i Zwickau, punkt 74 (min kursivering).

17 *Ibidem*, punkt 74.

18 Detta krav ”utgör [inte] ett villkor för att denna myndighet ska kunna anses vara en utfärdande rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584. Ett sådant krav avser inte [heller] de stadgeenliga och organisatoriska regler som gäller för nämnda myndighet, utan förfarandet för att utfärda en sådan.” (domen åklagarna i Lyon och i Tours, punkt 48).

19 Detta gäller strängt taget utfärdande av en europeisk arresteringsorder som syftar till lagföring för brott. När det gäller en europeisk arresteringsorder för verkställighet av ett straff, har domstolen slagit fast att det inte är nödvändigt att åklagarens beslut ska kunna överklagas till domstol. Se dom av den 12 december 2019, Openbaar Ministerie (C-627/19 PPU, EU:C:2019:1079; nedan kallad domen Openbaar Ministerie, punkt 39).

b) Tillämpningen av denna rättspraxis på åklagarmyndigheten i dess egenskap av myndighet som verkställer en europeisk arresteringsorder

54. Är de ovan beskrivna villkoren, rörande frågan om den kan anses vara en rättslig myndighet, även tillämpliga på åklagarmyndigheten för att den ska kunna anses vara en ”verkställande rättslig myndighet” med avseende på en europeisk arresteringsorder?

55. Medan AZ och den tyska och den spanska regeringen har besvarat denna fråga jakande, har den nederländska regeringen förespråkat en mindre strikt tillämpning när det gäller kraven på oavhängighet och möjlighet till domstolsprövning.

56. Jag vill erinra om att följande framgår av beslutet att begära förhandsavgörande:

– AZ överlämnades i enlighet med ett beslut av en domstol i Amsterdam, som handlade som ”verkställande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet.

– Samtycket enligt artikel 27 i rambeslutet gavs däremot av en åklagare, även det i Amsterdam, vars lämplighet i detta sammanhang är omtvistad i det nationella målet.

57. Mot bakgrund av dessa faktiska omständigheter frågar den hänskjutande domstolen, närmare bestämt, om den nederländska åklagarmyndigheten får verkställa en europeisk arresteringsorder, det vill säga handla som ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet.

58. Denna fråga är logisk om man utgår från att ”den samtyckande rättsliga myndigheten” (artikel 27 i rambeslutet) är densamma som ”den verkställande rättsliga myndigheten” (artikel 6.2 i rambeslutet). Som nämnts var det i det här fallet en nederländsk domstol som beslutade om utfärdandet av den europeiska arresteringsordern, medan den nederländska åklagarmyndigheten därefter bara gav sitt samtycke till att de belgiska myndigheterna utökade de brott som AZ kunde åtalas för.

59. Det relevanta här är således inte huruvida den nederländska åklagarmyndigheten generellt hade ställning som ”verkställande rättslig myndighet”, utan om den i enlighet med artikel 27.3 g fick ge sitt samtycke till en sådan utökning av de straffbara brotten.

60. En bokstavlig tolkning av artikel 27.3 g i rambeslutet talar för att enbart den som har *verkställt* den europeiska arresteringsordern får ge sitt *samtycke*. Det samtycke som lagstiftaren syftar på i den bestämmelsen ska närmare bestämt ges av ”den verkställande rättsliga myndigheten som överlämnat den eftersökte”. Bestämmelsens tydliga ordalydelse ger enligt min uppfattning inte något större utrymme för diskussion.

61. Mot bakgrund av omständigheterna i det nationella målet, utesluter artikel 27 i rambeslutet således att åklagaren får ge sitt samtycke till en utökning av de brott för vilka AZ överlämnats. Enligt denna bestämmelse var det den nederländska verkställande myndighet som redan hade överlämnat den personen till de belgiska myndigheterna som fick ge sitt samtycke (i det här fallet domstolen i Amsterdam).

62. Om det förhåller sig så finns det inte någon koppling mellan den hänskjutande domstolens fråga och de konkreta omständigheterna i målet. Oavsett om åklagarmyndigheten rent generellt kan anses vara en verkställande rättslig myndighet eller inte, förhåller det sig så att eftersom det var en nederländsk domstol som i det här fallet överlämnade den eftersökte, fick åklagaren i Amsterdam inte ge det samtycke som avses i artikel 27.3 g i rambeslutet.

63. Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) har däremot, trots ordalydelsen i artikel 27.3 g i rambeslutet, gjort gällande att medlemsstaterna med stöd av sin processuella autonomi får beteckna en annan ”rättslig myndighet” än den verkställande som ”samtyckande rättslig myndighet”.

64. Jag anser inte att bestämmelsen medger en sådan tolkning, utan att den utesluter den.

65. Medlemsstaterna får naturligtvis fritt lagstifta om vilken rättslig myndighet som ska vara behörig att verkställa en europeisk arresteringsorder, men när det väl har skett får kopplingen (som föreskrivs i artikel 27.3 g i rambeslutet) mellan den myndigheten och den myndighet som samtycker till utökningen av den europeiska arresteringsordern inte brytas med hänvisning till principen om medlemsstaternas processuella autonomi.

66. Rambeslutet föreskriver att myndigheten i båda fallen ska vara densamma och att de nationella lagstiftarna måste rätta sig efter det. Medlemsstaternas autonomi innebär bara att de får utse den verkställande rättsliga myndigheten, men den sträcker sig inte så långt att de kan frångå den regel som föreskrivs i rambeslutet (den myndighet som verkställer måste också vara den som samtycker).

67. Det finns dessutom två rimliga skäl till att det ska vara samma myndighet:

– Den myndighet som redan har verkställt den europeiska arresteringsordern är bäst skickad att bedöma om det är lämpligt att utöka den, eftersom den haft möjlighet att närmare sätta sig in i den.

– Om den myndighet som ger sitt samtycke skulle vara en annan än den som tidigare har verkställt den europeiska arresteringsordern, skulle det ta en viss tid för den att fatta sitt beslut, vilket inte är fallet med den sistnämnda myndigheten som redan är insatt i ärendet. Detta dröjsmål skulle sannolikt innebära att utökningsförfarandet skulle dra ut på tiden och därmed den överlämnades rättsliga situation, vilken per definition är onormal med avseende på dennes faktiska åtnjutande av sina rättigheter. [20]

68. Även om jag inte instämmer i Openbaar Ministeries (åklagarmyndigheten) utgångspunkt, ska jag i andra hand bedöma dess argument, och jag ska börja med de villkor som ska vara uppfyllda för att en europeisk arresteringsorder ska få verkställas. Därefter ska jag behandla de villkor som ska vara uppfyllda för att samtycke ska kunna ges till en utökning av de brott som angetts i en redan verkställd europeisk arresteringsorder.

c) Villkor för att en europeisk arresteringsorder ska få verkställas och åklagarmyndighetens ställning i Nederländerna

69. Jag anser att de tre ovannämnda villkoren för att åklagarmyndigheten ska få utfärda en europeisk arresteringsorder (det vill säga deltagande i rättskipningen, oavhängighet och möjlighet att överklaga) [21] kan tillämpas på verkställigheten av en europeisk arresteringsorder.

70. Jag vill erinra om att domstolen slagit fast att ”[v]ad gäller en åtgärd, såsom en europeisk arresteringsorder, som kan begränsa den rätt till frihet som den berörda personen har och som har stadfästs i artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, innebär detta skydd att ett avgörande ska meddelas … för att det ska kunna anses uppfylla de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”. [22]

20 Domstolen godtog i dom av den 9 oktober 2019, NJ (åklagaren i Wien) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849) att en domstol ”godkänner” en europeisk arresteringsorder som har utfärdats av en åklagarmyndighet som är underställd den verkställande makten. Det innebär emellertid inte att medlemsstaterna får *dela upp* behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder mellan två olika myndigheter. Det innebär helt enkelt att den utfärdande myndigheten bara är den som har ”godkänt” åklagarmyndighetens beslut. På samma sätt får medlemsstaterna låta en annan myndighet än den som har verkställt den europeiska arresteringsordern medverka i samtyckesförfarandet enligt artikel 27 i rambeslutet, men det ska vara den sistnämnda myndigheten som formellt sett samtycker.

21 Se punkterna 43–53 i detta förslag till avgörande.

22 Domen åklagarmyndigheterna i Lübeck och i Zwickau, punkt 68.

71. Samma kriterium ska tillämpas för verkställighet av en europeisk arresteringsorder, eftersom en sådan också kan medföra att den berörda personen berövas sin rätt till personlig frihet. Så är naturligtvis fallet när verkställigheten indirekt möjliggör ett fängelsestraff, efter att förfarandet tillämpats mot den överlämnade personen. Så är emellertid också fallet, dessförinnan, på grund av det (tillfälliga) frihetsberövande som den verkställande rättsliga myndigheten får besluta om, medan den prövar frågan om överlämnande, enligt artikel 12 i rambeslutet.

72. Till skillnad från vad som är fallet när det gäller utfärdande av en europeisk arresteringsorder, är domstolsskyddet för den person som berörs av dess verkställighet inte uppdelat på två nivåer. I förfarandet för verkställighet av en europeisk arresteringsorder saknas nämligen motsvarigheten till förfarandet för utfärdande av en nationell arresteringsorder.[23] På den enda nivå som finns, det vill säga den som rör beslutet om verkställighet, måste emellertid rätten till ett effektivt domstolsskydd garanteras.

73. Följaktligen ska ”den verkställande rättsliga myndigheten”, i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet, kunna fullgöra denna uppgift på ett objektivt och oavhängigt sätt. Liksom är fallet med den utfärdande rättsliga myndigheten, får den inte ”riskera att den då den fattar sitt beslut påtvingas yttre påbud eller anvisningar, särskilt från den verkställande makten. Således ska det inte råda något tvivel om att det är den rättsliga myndigheten, och inte den verkställande makten, som i slutändan är den som fattar beslut om att [verkställa] en europeisk arresteringsorder”.[24]

74. En konsekvens av detta är att åklagarmyndigheten enligt unionsrätten bara får verkställa en europeisk arresteringsorder om den inte kan påtvingas påbud eller anvisningar från den verkställande makten. Det kunde den emellertid i Nederländerna vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande mål. Enligt artikel 127 i Wet RO, fick den nederländska åklagarmyndigheten åläggas anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten.

75. Detta innebär att det inte är nödvändigt att dessutom pröva huruvida det i förfarandet för verkställighet av en europeisk arresteringsorder som handhas av åklagarmyndigheten i Nederländerna, föreskrivs ett rättsmedel som motsvarar det som domstolen kräver för en europeisk arresteringsorder som denna institution skulle ha fått utfärda, om den hade varit oavhängig från den verkställande makten.[25]

76. I det fallet kan samma krav ställas på åklagarmyndighetens verkställighet av en europeisk arresteringsorder. Ett överklagande av dess beslut till en domstol ”syftar till att säkerställa att prövningen av att de nödvändiga villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring iakttas, och … att den … uppfyller kraven för ett effektivt domstolsskydd”.[26]

d) Villkor för att den nederländska åklagarmyndigheten ska få ge samtycke till en utökning av de brott som angetts i en tidigare verkställd europeisk arresteringsorder

77. Vad beträffar det samtycke som föreskrivs i artikel 27.3 g i rambeslutet, anser jag att samma villkor ska gälla som för verkställighet av en europeisk arresteringsorder. Av dessa villkor uppfyller den nederländska åklagarmyndigheten inte det andra (fullständig oavhängighet från den verkställande makten).

23 Dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkterna 55–57). I själva verket skulle förfarandet för utfärdande av en europeisk arresteringsorder kunna anses ha ett skydd på tre nivåer, nämligen dels de två som finns i förfarandet för utfärdande av en europeisk arresteringsorder och dels den nivå som utgörs av förfarandet för verkställighet.

24 Domen åklagarmyndigheterna i Lübeck och i Zwickau, punkt 73.

25 Domen åklagarna i Lyon och i Tours, punkt 62: ”När behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i medlemsstaten men som inte är en domstol, så ska beslutet att utfärda en sådan arresteringsorder – bland annat vad avser frågan om beslutet är proportionerligt eller ej – i medlemsstaten kunna överklagas till domstol på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”.

26 *Ibidem*, punkt 63.

78. Den nederländska myndigheten får således inte heller ge något sådant samtycke och kravet på oavhängighet får inte relativiseras mer än vad som följer av domstolens praxis rörande artikel 6.1 i rambeslutet. [27]

79. Kravet på ett rättsmedel gäller även när den som ger sitt samtycke är en åklagarmyndighet som har en oavhängig ställning i förhållande till den verkställande makten.

80. Genom den framställan som görs till den verkställande rättsliga myndigheten om samtycke till att den redan överlämnade personen lagförs, döms eller frihetsberövas för ett annat brott än det som angetts i den europeiska arresteringsorder som föranlett överlämnandet, utfärdar den utfärdande rättsliga myndigheten i materiellt hänseende en *ny* europeisk arresteringsorder.

81. Detta samtycke avser ett ”annat brott” (det vill säga ett brott som av något skäl inte beaktades i den europeiska arresteringsorder som föranledde överlämnandet av den eftersökte), vilket innebär att det bara får prövas i ett förfarande som motsvarar det som ledde fram till verkställigheten av den europeiska arresteringsordern.

82. Det innebär att det som samtycket i själva verket avser är en (materiell) [28] utökning av de brott som personen kan ställas till svars för. Det är således logiskt att åklagarmyndigheten för att få ge samtycke måste uppfylla samma villkor som den hade behövt uppfylla beträffande den ursprungliga europeiska arresteringsordern, vilket innefattar möjligheten att överklaga beslutet. [29]

83. Oavsett om den nederländska åklagarmyndigheten deltar i rättskipningen och om dess beslut kan överklagas, innebär risken att den kan påtvingas påbud eller anvisningar från den verkställande makten i ett enskilt ärende sammanfattningsvis att den inte kan anses vara en ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet och inte heller kan ge ett sådant samtycke som avses i artikel 27.3 g i rambeslutet.

3. Rätten att höras i det samtyckesförfarande som avses i artikel 27.3 g i rambeslutet

84. Det svar jag föreslår på de föregående frågorna innebär att denna fråga inte behöver besvaras. För att vara uttömmande ska jag emellertid även uttala mig om den hänskjutande domstolens sista frågeställningar.

85. Enligt Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) och den nederländska regeringen ger inte rambeslutet en redan överlämnad person rätt att höras av den verkställande myndigheten innan den fattar beslut om huruvida den ska samtycka till att utöka de brott som personen kan lagföras för.

86. Artikel 14 i rambeslutet föreskriver att ”en person som inte samtycker till överlämnande” ska ha rätt att höras, och i artikel 19 föreskrivs ett förfarande för detta. Det finns däremot inga bestämmelser om hörande av en redan överlämnad person beträffande en framställan om utökning av brotten. Eftersom en sådan framställan riktas till den verkställande rättsliga myndigheten, skulle det kunna tänkas att det bara krävs samtycke från den myndigheten.

27 Det skulle i annat fall innebära att man frångick modellen i rambeslutet som ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter utan annat deltagande av myndigheten än det rent instrumentella och administrativa (dom av den 28 juni 2012 West, C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, punkt 54).

28 En sådan begäran ska inte förväxlas med en begäran om att få göra rent deskriptiva ändringar eller ändringar av oavsiktliga fel beträffande de brott som beskrivs i den redan verkställda europeiska arresteringsordern. Domstolen medger ändringar som inte påverkar det ursprungliga brottets art och som inte innebär något skäl till att inte verkställa den (domen Leymann och Pustovarov, punkt 57).

29 Den nederländska regeringen har gjort gällande att det finns ett sådant rättsmedel i den nationella rätten, men att AZ inte använde sig av det.

87. Jag anser emellertid att den omständigheten att inget föreskrivs i rambeslutet rörande detta inte kan beröva den överlämnade rätten att höras (vilken utgör den del av rätten till försvar som i sin tur är en del av rätten till ett effektivt domstolsskydd) innan de brott som angetts i den ursprungliga europeiska arresteringsordern utökas.

88. En sådan utökning kan, om den godtas, innebära att den berörda personen lagförs, döms eller frihetsberövas på grund av ett annat brott än det som han tidigare kunnat försvara sig mot. Avgörandet av tvisten rörande dessa frågor styr således inget mindre än avgränsningen av de brott för vilka personen i slutändan får lagföras, vilket visar att hans rätt till ett effektivt domstolsskydd är oeftergivlig.

89. Jag kan inte se varför denna rätt till försvar skulle få upphävas i det andra förfarandet, vars konsekvenser som nämnts kan vara minst lika ogynnsamma som konsekvenserna av det första (det som utmynnade i den ursprungliga europeiska arresteringsordern).

90. Iakttagandet av rätten till försvar i förfarandet för utökning av brotten skulle kunna ha någon av följande former:

– Antingen hörs den berörda personen i det förfarande som avses i artikel 27 i rambeslutet, vilket den tyska regeringen har förespråkat.

– Eller så ges den redan överlämnade personen möjlighet att invända mot denna utökning hos den utfärdande myndigheten, som en första åtgärd innan den utfärdande myndigheten skickar sin begäran till den verkställande myndigheten.

C. Begränsning i tiden av rättsverkningarna av domstolens dom

91. Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) har yrkat att den dom som meddelas i detta mål om förhandsavgörande inte ska ha omedelbar verkan, om domstolen finner att åklagarmyndigheten inte kan anses vara en ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.2 i rambeslutet.

92. Domstolen kan endast i undantagsfall, med tillämpning av en i unionens rättsordning ingående allmän rättssäkerhetsprincip, se sig nödsakad att begränsa de berördas möjlighet att åberopa en bestämmelse som den tolkat i syfte att ifrågasätta i god tro etablerade rättsförhållanden. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar.[30]

93. Det är uteslutet att de nederländska myndigheterna inte skulle ha handlat i god tro, eftersom de inte har tvekat att utan dröjsmål anpassa sin lagstiftning till domstolens praxis rörande artikel 6.1 i rambeslutet. Detsamma gäller emellertid inte risken för allvarliga störningar. En omedelbar tillämpning av den tolkning av artikel 6.2 i rambeslutet som föreslås här behöver inte medföra sådana störningar, och Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) har för övrigt inte närmare preciserat vilka dessa störningar skulle vara.

30 Domen Kovalkovas, punkt 52 och där angiven rättspraxis.

V. Förslag till avgörande

94. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Hof van beroep te Brussel (Appellationsdomstolen i Bryssel) enligt följande:

”Artikel 6.2 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 tolkas så, att begreppet ’verkställande rättslig myndighet’ som ett självständigt unionsrättsligt begrepp inte innefattar en åklagarmyndighet i en medlemsstat som riskerar att direkt eller indirekt påtvingas påbud eller anvisningar från den verkställande makten i ett enskilt ärende.

Artikel 27.3 g och 27.3 i rambeslut 2002/584/RIF ska tolkas så, att en åklagarmyndighet i en medlemsstat som riskerar att direkt eller indirekt påtvingas påbud eller anvisningar från den verkställande makten i ett enskilt ärende inte får ge ett sådant samtycke som avses i den bestämmelsen.”