Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 9 december 2020[1]

Mål C-414/20 PPU

Brottmål mot
MM,
ytterligare deltagare i rättegången
Spetsializirana prokuratura

(begäran om förhandsavgörande från Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien))

”Förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artiklarna 6.1 och 8.1 c – Förfaranden för överlämnande mellan medlemsstater – Europeisk arresteringsorder utfärdad på grundval av en nationell handling som innebär delgivning av brottsmisstanke – Begreppet ’arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan’ – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Effektivt domstolsskydd”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av dels artiklarna 6.1 och 8.1 c i 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] dels artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2. Begäran har framställts inom ramen för ett brottmål där det till stöd för en begäran om omprövning av ett häktningsbeslut avseende MM har ifrågasatts huruvida den med avseende på honom utfärdade europeiska arresteringsordern är giltig.

3. De tolkningsfrågor som Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) har ställt rör i allt väsentligt begreppet nationell arresteringsorder såsom rättslig grund för en europeisk arresteringsorder, samt villkoren för och räckvidden av det effektiva domstolsskydd som i den utfärdande medlemsstaten ska tillförsäkras den person som har varit föremål för en europeisk arresteringsorder efter det att han eller hon har överlämnats.

1 Originalspråk: franska.

2 EGT L 190, 2002, s. 1.

3 EUT L 81, 2009, s. 24, nedan kallat rambeslut 2002/584.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Rambeslut 2002/584

4. I artikel 1.1 och 1.3 i rambeslut 2002/584 föreskrivs följande:

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

…

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 6.1 och 6.3 i rambeslut 2002/584 stadgas 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.

…

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

6. Artikel 8 i samma rambeslut har rubriken ”Den europeiska arresteringsorderns innehåll och form”. I punkt 1 c i den artikeln föreskrivs följande:

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

…

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

7. I bilagan till nämnda rambeslut finns ett särskilt formulär där de utfärdande rättsliga myndigheterna ska fylla i de specifika uppgifter som krävs.[4] I punkt b 1 i det formuläret hänvisas till det beslut på vilket arresteringsordern grundas, vilket bland annat kan vara ”[en] arresteringsorder eller [ett] verkställbart rättsligt beslut med samma verkan”.

B. Bulgarisk rätt

8. Rambeslut 2002/584 har införlivats med den bulgariska rättsordningen genom zakon za ekstraditsiata i evropeiskata zapoved za arest (lag om utlämning och om europeisk arresteringsorder) (nedan kallad ZEEZA).[5] Artikel 37 i ZEEZA innehåller bestämmelser om utfärdande av en europeisk arresteringsorder som är näst intill identiska med bestämmelserna i artikel 8 i nämnda rambeslut.

4 Se, bland annat, dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

5 DV nr 46 av den 3 juni 2005.

9. Enligt artikel 56.1.1 i ZEEZA är åklagaren, innan åtal har väckts, behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder avseende den eftersökta personen. I detta skede av det straffrättsliga förfarandet finns det enligt den bulgariska lagstiftningen inte någon möjlighet för domstolar att ingripa i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder, vare sig före eller efter utfärdandet.[6] I synnerhet tycks den bulgariska lagstiftningen inte medge att talan väcks i domstol mot åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder. I kraft av artikel 200 i nakazatelno protsesualen kodeks (straffprocesslagen) (nedan kallad NPK), jämförd med artikel 66 i ZEEZA, kan en europeisk arresteringsorder endast överprövas av åklagarmyndighetens överinstans.

10. I artikel 71 i NPK regleras institutet *beslut om hämtning*, vilket innebär att en person som misstänks ha begått brott ska ställas inför polisens utredningsorgan. Ett beslut om hämtning kan inte överklagas till domstol utan endast till åklagaren.

11. *Delgivning av brottsmisstanke* med en person som misstänks ha begått brott regleras bland annat i artikel 219 i NPK.

12. I artikel 219.1 i NPK stadgas att ”[o]m det föreligger tillräckliga bevis för att en viss person är skyldig … ska utredningsorganet underrätta åklagaren om detta och delge den berörda personen brottsmisstanke genom att utfärda ett dekret med den innebörden.” Ett sådant dekret utfärdas av utredningsorganet under åklagarens överinseende. Syftet med dekretet är att underrätta den brottsmisstänkte om de misstankar som finns mot honom eller henne och att ge honom eller henne möjlighet att försvara sig (artiklarna 219.4–219.8 och 221 i NPK).[7] Ett sådant dekret får inte den rättsliga verkan att den misstänkte frihetsberövas, utan detta kan i stället åstadkommas med hjälp av andra typer av beslut: genom beslut enligt artikel 64.2 i NPK om att vederbörande ska inställa sig vid behörig domstol, och genom beslut enligt artikel 71 i NPK om hämtning till polisens utredningsorgan.

13. Utredningsorganets dekret om delgivning av brottsmisstanke kan inte överklagas till domstol utan endast till åklagaren. I artikel 200 i NPK föreskrivs nämligen att ”[u]tredningsorganets dekret kan överklagas till åklagaren. Åklagarens beslut, som inte kan bli föremål för domstolsprövning, kan överklagas till åklagarmyndighetens överinstans, vars beslut inte kan överklagas.”

14. *Häktning* av misstänkta innan åtal har väckts regleras av artikel 64 i NPK.

15. Enligt artikel 64.1 i NPK gäller att ”[i]nnan åtal har väckts vidtar behörig domstol i första instans tvångsåtgärden häktning på begäran av åklagaren”.

16. En åklagare som överväger att inge en häktningsframställan ska först bedöma huruvida villkoren enligt artikel 63.1 i NPK är uppfyllda[8] och därefter i förekommande fall begära att den behöriga domstolen ska besluta att den misstänkte, när denne har delgetts brottsmisstanke men innan åtal har väckts, ska bli föremål för den strängaste tvångsåtgärden, det vill säga häktning.

17. Enligt artikel 64.2 i NPK kan åklagaren fatta ett beslut med innebörden att den misstänkte frihetsberövas i högst 72 timmar, så att han eller hon kan ställas inför den domstol som är behörig att i förekommande fall meddela beslut om häktning.

6 Under rättegången är den behöriga domstolen däremot ”utfärdande rättslig myndighet” och ensam behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder. När fällande dom har meddelats och ett verkställbart straff har utdömts är det sedan på nytt åklagaren som är ”utfärdande rättslig myndighet” med behörighet att utfärda en europeisk arresteringsorder.

7 Ett dekret om delgivning av brottsmisstanke ska innehålla en redogörelse för de huvudsakliga omständigheter som läggs den brottsmisstänkte till last och en rättslig kvalificering av dessa omständigheter.

8 Enligt artikel 63.1 i NPK ska häktning ske när det föreligger skälig misstanke om att den misstänkte har begått ett brott för vilket är föreskrivet ett frihetsberövande straff eller ett annat straff av strängare art och det framgår av bevisningen i målet att det föreligger en faktisk fara för att den misstänkte flyr eller begår nya brott.

18. I artikel 64.3 i NPK föreskrivs att ”[d]en behöriga domstolen … utan dröjsmål [ska] pröva ärendet … under medverkan av den misstänkte”.[9]

19. Enligt artikel 64.4 i NPK är den domstolen behörig att pröva häktningsframställan och bedöma huruvida det finns grund för häktning, varvid nämnda domstol utöver att bifalla framställan även kan besluta att vidta en mindre sträng åtgärd eller helt avstå från att vidta en processuell tvångsåtgärd mot den misstänkte.

20. I artikel 270 i NPK, vars rubrik lyder ”Beslut rörande tvångsåtgärden och andra åtgärder som omfattas av domstolsprövning sedan åtal har väckts”, föreskrivs följande:

”1. Fråga om omvandling av tvångsåtgärden kan väckas vid varje tidpunkt sedan åtal har väckts. Vid ändrade omständigheter kan en ny begäran avseende tvångsåtgärden inges till den behöriga domstolen.

2. Den behöriga domstolen meddelar sitt beslut vid offentligt sammanträde.

…

4. Beslut som avses i punkterna 2 och 3 kan överklagas …”

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21. Ett straffrättsligt förfarande inleddes i Bulgarien mot 41 personer misstänkta för att ha tillhört en kriminell organisation som ägnade sig åt narkotikahandel. Av dessa personer avvek 16, däribland MM.

22. Genom dekret av den 8 augusti 2019, vilket utgjorde ett beslut om hämtning meddelat i överensstämmelse med artikel 71 i NPK,[10] utfärdade utredningsorganet en efterlysning avseende MM, för att han skulle överlämnas till polisen. Detta dekret fick den rättsliga verkan att MM häktades i sin frånvaro inom bulgariskt territorium.

23. Beslut om hämtning härrör från åklagaren eller från en polismyndighet som ansvarar för utredningen, och står under åklagarens överinseende. Den hänskjutande domstolen har påpekat att ett sådant dekret enligt bulgarisk rätt kan utfärdas och verkställas utan förhands- eller efterhandsgodkännande av åklagare eller domstol. Således kan den polisiära enhet som bedriver utredningen ensam meddela beslut om hämtning i fall där den eftersökte vägrar att inställa sig hos polisen.

24. Den hänskjutande domstolen har uppgett att det beslut om hämtning som är i fråga i det nationella målet meddelades av en polisiär utredningsenhet, närmare bestämt av Glavna direktsiya ”Borba s organiziranata prestapnost” (Generaldirektoratet för bekämpande av organiserad brottslighet) inom Ministerstvo na vatreshnite raboti (Inrikesministeriet, Bulgarien), och att detta beslut aldrig verkställdes.

9 Den hänskjutande domstolen har härvidlag förklarat att ett beslut att häkta en misstänkt i detta skede av det straffrättsliga förfarandet endast kan meddelas i den personens närvaro.

10 I sitt svar på EU-domstolens begäran om klargöranden har den hänskjutande domstolen angett att denna handling utgör en arresteringsorder enligt nationell rätt. Därefter har den hänskjutande domstolen betecknat nämnda handling som ett ”beslut om hämtning”.

25. Mot bakgrund av de ovan beskrivna villkoren för ett beslut om hämtning hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida en sådan nationell handling kan anses utgöra en ”arresteringsorder” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584. Skälen till detta tvivel är dels att beslut om hämtning meddelas av polisutredare utan inblandning av åklagare eller domstol (vare sig på förhand eller i efterhand), dels att ett sådant beslut endast föranleder frihetsberövande under den tid som är nödvändig för att den eftersökta personen ska kunna överlämnas till nämnda polisutredare.

26. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den polisiära utredningsenheten – utöver att utfärda det dekret av den 8 augusti 2019 som utgjorde beslutet om hämtning – också, genom dekret av den 9 augusti 2019,[11] med åklagarens godkännande förordnade om att MM skulle delges brottsmisstanke i fråga om deltagande i en kriminell narkotikahandelsorganisation. Eftersom MM hade avvikit, delgavs det sistnämnda dekretet – som enligt den hänskjutande domstolen inte fick den rättsliga verkan att MM häktades – endast den person som ex officio hade utsetts till ombud för MM. Den hänskjutande domstolen har framhållit att den rättsliga verkan av ett sådant dekret om delgivning av brottsmisstanke, vilket måste anses ha utfärdats av åklagaren, endast är att den berörda personen underrättas om anklagelserna mot honom eller henne och ges möjlighet att försvara sig genom att lämna förklaringar eller bevisuppgift.

27. Den 16 januari 2020 utfärdade åklagaren en europeisk arresteringsorder avseende MM. Under rubriken ”Beslut på vilket arresteringsordern grundas” angavs i punkt 1, med underrubriken ”Arresteringsorder eller verkställbart rättsligt beslut med samma verkan”, endast utredningsorganets dekret av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke, varigenom MM delgavs misstanke om brott. Eftersom MM inte påträffades, kunde han emellertid inte gripas.

28. Den 25 mars 2020 anhängiggjordes målet vid den hänskjutande domstolen för prövning i sak. Den 16 april 2020 ansökte åklagaren om häktning av ett antal personer som hade avvikit, däribland MM. Vid offentlig förhandling den 24 april 2020 avvisade den hänskjutande domstolen denna häktningsframställan med hänvisning till att det enligt nationell rätt inte var möjligt att besluta om häktning i den misstänktes utevaro. Åklagaren bestred inte den hänskjutande domstolens beslut att avstå från att yttra sig över häktningsframställan.

29. Den hänskjutande domstolen har påpekat att MM:s situation skiljer sig från situationen för flera andra misstänkta som avvikit. Det har nämligen inte utfärdats någon nationell arresteringsorder avseende honom utöver det beslut om hämtning som följde av dekretet av den 8 augusti 2019. Därvidlag har den hänskjutande domstolen framhållit att det såvitt avser MM inte har utfärdats något dekret med stöd av artikel 64.2 i NPK.[12]

30. Den 5 juli 2020 greps MM i Spanien genom verkställighet av den europeiska arresteringsordern. Den 28 juli 2020 överlämnades han till de bulgariska rättsliga myndigheterna. Samma dag ingav åklagaren en framställan om häktning av MM. Med anledning av denna häktningsframställan beslutade den hänskjutande domstolen samma dag att MM skulle inställa sig till förhandling.

31. Den 29 juli 2020, efter en förhandling där MM hade varit personligen närvarande och hörts, beslutade den hänskjutande domstolen att häkta honom.

11 Nedan kallat dekretet av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke.

12 Av den hänskjutande domstolens uppgifter framgår också att den praxis som har följts i samband med eftersökning och gripande av personer som har åtalats för medverkan i kriminella narkotikahandelsorganisationer inte har varit enhetlig. Enligt den hänskjutande domstolen har det utfärdats 18 europeiska arresteringsorder. I vissa fall har ett dekret om delgivning av brottsmisstanke angetts som nationell arresteringsorder. I andra fall har det i stället varit ett med stöd av artikel 64.2 i NRK utfärdat dekret (frihetsberövande i högst 72 timmar) som har angetts – vilket enligt den hänskjutande domstolen är vad som brukar läggas till grund för utfärdande av en europeisk arresteringsorder i Bulgarien innan åtal har väckts. I ytterligare andra fall har det angetts ett dekret utfärdat med stöd av artikel 71 i NPK (beslut om hämtning). Slutligen har det också förekommit kombinationer av två eller tre av dessa nationella handlingar.

32. Av beslutet om förhandsavgörande framgår att när den hänskjutande domstolen meddelade sistnämnda beslut, gjorde den mot bakgrund av EU-domstolens praxis[13] bedömningen att den europeiska arresteringsordern i fråga hade utfärdats av en obehörig myndighet, närmare bestämt av en åklagare utan medverkan av en domstol.

33. Den hänskjutande domstolen gjorde också bedömningen att denna europeiska arresteringsorder hade utfärdats utan omnämnande av ett giltigt beslut om frihetsberövande, eftersom det enda som hade angetts var dekretet av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke, vilket inte hade föranlett något frihetsberövande av MM.

34. Mot bakgrund av dessa omständigheter fann den hänskjutande domstolen att den ifrågavarande europeiska arresteringsordern var rättsstridig.

35. Den hänskjutande domstolen var emellertid osäker på huruvida den i det aktuella skedet av förfarandet kunde konstatera att den europeiska arresteringsordern var rättsstridig, av två skäl. Till att börja med hade förfarandet för utfärdande och verkställighet av nämnda europeiska arresteringsorder redan slutgiltigt avslutats. Vidare skulle ett sådant konstaterande innebära att den hänskjutande domstolen indirekt utövade kontroll över åklagarens beslut, och sådan kontroll är enligt den hänskjutande domstolen förbjuden enligt bulgarisk rätt.

36. Därutöver fann den hänskjutande domstolen också att en sådan kontroll skulle innebära att den kom att pröva lagenligheten av den spanska rättsliga myndighetens beslut att verkställa den europeiska arresteringsordern och överlämna MM till de bulgariska rättsliga myndigheterna. Dessutom gav den hänskjutande domstolen uttryck för osäkerhet angående huruvida och i vilken utsträckning den omständigheten att den europeiska arresteringsordern var behäftad med det aktuella felet – förutsatt att det konstaterades att så verkligen var fallet – kunde påverka möjligheterna att häkta MM.

37. Dessa svårigheter att bedöma vad en konstaterad rättsstridighet hos den europeiska arresteringsordern skulle kunna tänkas få för konsekvenser för det fortsatta förfarande som hade utmynnat i häktning av MM föranledde den hänskjutande domstolen att redan i det skedet av förfarandet göra bedömningen att det var nödvändigt att inhämta ett förhandsavgörande. Eftersom domstolar i första instans saknar skyldighet att begära förhandsavgörande, valde den hänskjutande domstolen, som alltså prövade målet i första instans, emellertid att överlåta åt domstolen i andra instans att ta ett sådant initiativ.

38. Den 5 augusti 2020 överklagade MM beslutet att häkta honom, varvid han bland annat gjorde gällande, med hänvisning till EU-domstolens praxis, att den europeiska arresteringsordern var rättsstridig och yrkade att domstolen i andra instans skulle framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

39. Den 14 augusti 2020 slog domstolen i andra instans fast att MM fortsatt skulle hållas häktad. Nämnda domstol tog därvid inte upp de frågor som rörde de fel som eventuellt vidlådde den europeiska arresteringsordern och ogillade försvarets yrkande om att förhandsavgörande skulle inhämtas från EU-domstolen.

13 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang hänvisat till dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), dom av den 12 december 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (C-566/19 PPU och C-626/19 PPU, nedan kallad domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours), EU:C:2019:1077), och dom av den 12 december 2019, Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (C-625/19 PPU, nedan kallad domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige), EU:C:2019:1078).

40. Den 27 augusti 2020 ingav MM med stöd av artikel 270 i NPK en ny ansökan till den hänskjutande domstolen där han yrkade att lagenligheten av beslutet att häkta honom skulle prövas.[14]

41. Vid den offentliga förhandlingen den 3 september 2020 gjorde MM bland annat gällande att den europeiska arresteringsordern var rättsstridig och att den spanska rättsliga myndighet som verkställde den inte hade beaktat denna rättsstridighet eftersom MM hade samtyckt till att bli överlämnad till de bulgariska myndigheterna. MM gjorde därvid gällande att han inför den hänskjutande domstolen hade rätt att åberopa nämnda rättsstridighet, som enligt honom medförde att även häktningen av honom var rättsstridig. Mot bakgrund av detta yrkade MM att häktningen skulle hävas. Åklagaren gjorde däremot gällande att den europeiska arresteringsordern var helt och hållet lagenlig enligt bulgarisk rätt.

42. Även den hänskjutande domstolen har gjort bedömningen att den europeiska arresteringsordern är helt och hållet lagenlig mot bakgrund av bulgarisk rätt. Däremot finns det enligt den hänskjutande domstolen välgrundad anledning att anse att nämnda arresteringsorder är rättsstridig mot bakgrund av unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har uppgett sig ha betydande svårigheter att bedöma vilka konsekvenser denna rättsstridighet kan tänkas få för häktningen, som enligt den hänskjutande domstolens uppfattning i sig förefaller vara helt och hållet lagenlig.

43. Under dessa omständigheter har Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 tolkas så, att den utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att ett beslut om att utfärda en europeisk arresteringsorder, samt det beslut som ligger till grund för arresteringsordern, endast kan antas av åklagare, utan möjlighet för en domstol att delta i förfarandet eller ompröva dessa beslut, vare sig på förhand eller i efterhand?

2) Är en europeisk arresteringsorder som har utfärdats på grundval av ett dekret om delgivning av brottsmisstanke mot den eftersökta personen, utan att detta dekret innebär att personen ska frihetsberövas, förenlig med artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584?

3) För det fall att den frågan ska besvaras nekande: Om en europeisk arresteringsorder verkställs och den eftersökta personen överlämnas, trots att domstol varken har deltagit i utfärdandet av arresteringsordern eller prövat dess lagenlighet, och trots att arresteringsordern har utfärdats på grundval av ett nationellt beslut som inte innebär att den eftersökta personen ska frihetsberövas, ska då den eftersökta personen tillerkännas en rätt till ett effektivt rättsmedel inom ramen för samma straffrättsliga förfarande som låg till grund för utfärdandet av den europeiska arresteringsordern? Innebär rätten till ett effektivt rättsmedel att den eftersökta personen ska försättas i den situation som skulle ha förelegat om det aktuella åsidosättandet inte hade ägt rum?”

44. EU-domstolen har godkänt att målet handläggs i enlighet med förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

IV. Bedömning

45. Som jag ser saken, kan den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor hänföras till tre olika aspekter. Den första aspekten rör huruvida den europeiska arresteringsorder som har utfärdats med avseende på MM är giltig. Den andra aspekten rör huruvida den hänskjutande domstolen får pröva den arresteringsorderns giltighet inom ramen för en talan som avser huruvida MM ska förbli häktad, med tanke på att nationell processrätt enligt den hänskjutande domstolen innebär att en sådan

14 Genom skrivelse av den 1 december 2020 informerade den hänskjutande domstolen EU-domstolen om att omständigheterna kring häktningen av MM hade ändrats på grund av hans sjukdomstillstånd. MM hålls numera i husarrest, vilket innebär att han inte får lämna sin bostad och att han övervakas elektroniskt.

arresteringsorder, som utfärdas av åklagare, inte får överklagas till domstol utan endast till åklagarmyndighetens överinstans. Den tredje aspekten rör slutligen vilka konsekvenser ett konstaterande med innebörden att den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet är ogiltig skulle kunna få såvitt avser häktningen av MM.

46. Innan jag går närmare in på dessa tre aspekter av förevarande begäran om förhandsavgörande, kommer jag emellertid att redovisa några inledande synpunkter med syftet att klargöra att nämnda begäran inte avser vare sig den spanska rättsliga myndighetens beslut att verkställa den europeiska arresteringsorder som är aktuell i det nationella målet, eller frågan huruvida den bulgariska åklagaren är att anse som ”utfärdande rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584.

A. Inledande synpunkter på räckvidden för begäran om förhandsavgörande

1. Den verkställande rättsliga myndighetens roll

47. Hur omfattande skyldigheter den verkställande rättsliga myndigheten har när den prövar en europeisk arresteringsorder och beslutar att verkställa eller inte verkställa denna är en komplicerad fråga som domstolen ännu inte fullständigt har besvarat i sin praxis, även om denna praxis redan ger ett stort antal upplysningar som kan ge sådana myndigheter vägledning.[15] Det råder inget tvivel om att verkställande rättsliga myndigheter ofta tvingas ägna sig åt ekvilibristiska övningar där kravet på skyndsam verkställighet av en europeisk arresteringsorder måste vägas mot kravet på kontroll av dess lagenlighet.[16]

48. Den spanska regeringen har, både i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen, framfört olika argument till stöd för den verkställande rättsliga myndighetens beslut att överlämna MM till den utfärdande rättsliga myndigheten.

49. Jag vill emellertid understryka att den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor inte innebär att EU-domstolen ombeds att vare sig direkt eller indirekt bedöma den verkställande rättsliga myndighetens beslut.

50. Det nationella målet är anhängigt vid en domstol i den utfärdande medlemsstaten, och den domstolens tolkningsfrågor till EU-domstolen rör också – väl i linje med EU-domstolens praxis med innebörden att det i första hand är den utfärdande medlemsstatens ansvar att garantera iakttagandet av de rättigheter som tillkommer den person som begärs överlämnad[17] – de närmare villkoren och räckvidden för detta ansvar i den utfärdande medlemsstaten.

2. Huruvida den bulgariska åklagaren är att anse som ”utfärdande rättslig myndighet”

51. Den första tolkningsfrågans lydelse ger vid handen att den hänskjutande domstolen utgår från antagandet att kvalificering som utfärdande rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 förutsätter bland annat att beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder, liksom det nationella beslut som ligger till grund för utfärdandebeslutet, kan bli föremål för domstolsprövning.

15 Se, bland annat, dom av den 3 mars 2020, X (Europeisk arresteringsorder – dubbel straffbarhet) (C-717/18, EU:C:2020:142, punkterna 28, 35, 37, 38 och 41 samt där angiven rättspraxis).

16 Såvitt avser gränsen för de skyldigheter som åvilar den verkställande rättsliga myndigheten, se förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i de förenade målen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (C-566/19 PPU och C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, punkterna 99–101).

17 Se dom av den 23 januari 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

52. Den hänskjutande domstolen har nämligen angett att förevarande mål rör en bestämmelse i nationell lagstiftning (artikel 56.1.1 i ZEEZA) enligt vilken åklagaren har ensam behörighet att utfärda en europeisk arresteringsorder innan åtal har väckts, och att det nationella beslut om delgivning av brottsmisstanke som låg till grund för utfärdandet av den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet måste anses ha utfärdats av åklagaren. Eftersom det enligt den hänskjutande domstolen inte finns någon möjlighet i bulgarisk rätt att väcka talan i domstol mot något av dessa beslut, är det efter dess förmenande nödvändigt att EU-domstolen yttrar sig om huruvida den bulgariska rätten är förenlig med artikel 6.1 i rambeslut 2002/584.

53. I den bestämmelsen definieras den utfärdande rättsliga myndigheten som ”den rättsliga myndighet i den utfärdande medlemsstaten som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning”.

54. EU-domstolen har emellertid slagit fast att det inte krävs att det kan ske en domstolsprövning av ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder som har antagits av en annan myndighet än en domstol 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 nämligen inte de föreskrifter och organisatoriska regler som gäller för nämnda myndighet, utan förfarandet för att utfärda en sådan order. [18]

55. Mot bakgrund härav anser jag att vad den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att slå fast i allt väsentligt är huruvida rambeslut 2002/584 ska tolkas så, att i fall där behörighet att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring har tilldelats en myndighet som deltar i rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten men inte är någon domstol, ska de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd anses vara uppfyllda när lagstiftningen i den medlemsstaten innebär att omständigheterna vid utfärdandet av en sådan arresteringsorder och vid meddelandet av det nationella beslut som ligger till grund för utfärdandet av denna inte kan bli föremål för domstolsprövning i den medlemsstaten, vare sig före eller efter det att innan den eftersökta personen har överlämnats.

56. Däremot förefaller den hänskjutande domstolen inte ifrågasätta att en bulgarisk åklagare faktiskt – mot bakgrund av de rekvisit som EU-domstolen har framhållit som väsentliga i sammanhanget – kan kvalificeras som utfärdande rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584.

57. Såvitt avser dessa rekvisit nöjer jag mig med att nämna att EU-domstolen har slagit fast att ”begreppet ’utfärdande rättslig myndighet’ i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 kan omfatta de myndigheter i en medlemsstat som – utan att det nödvändigtvis måste vara fråga om domare eller domstolar – deltar i rättskipningen i straffrättsliga förfaranden i den medlemsstaten och agerar på ett oavhängigt sätt då de utfärdar en europeisk arresteringsorder” samt att det ”med tanke på denna oavhängighet [är] påkallat 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”. [19]

58. I det aktuella fallet har det inte bestritts att bulgariska åklagare deltar i straffrättskipningen.

18 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkterna 30 och 31) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkterna 48 och 49). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i de förenade målen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (C-566/19 PPU och C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, punkt 70), där denne framhöll att en sådan möjlighet att överklaga utgör ”ett villkor som avser *lagligheten av den europeiska arresteringsorder som utfärdats* av åklagarmyndigheten och således dess verkan”.

19 Se, bland annat, domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 52 och där angiven rättspraxis).

59. När det gäller huruvida dessa åklagare agerar på ett oavhängigt sätt då de utfärdar en europeisk arresteringsorder, framgår det av den bulgariska regeringens svar på en skriftlig fråga från EU-domstolen avseende bland annat detta att den dömande makten enligt artikel 117.2 i Konstitutsiya (grundlagen) är oavhängig och att dömande domare, jurymedlemmar och undersökningsdomare utövar sina befogenheter enbart under lagarna. Vidare anges i artikel 1a.1 i zakon za sadebnata vlastta (lagen om den dömande makten)[20] att den dömande makten är en statsmakt som ska skydda medborgares, juridiska personers och statens legala rättigheter och intressen. I artikel 1a.2 i samma lag stadfästs principen om den dömande maktens oavhängighet ännu en gång. Enligt artikel 3 i samma lag föreskrivs vidare att dömande domares, åklagares och undersökningsdomares avgöranden och beslut ska grundas på lagen och på den bevisning som har inhämtats under förfarandet. Den bulgariska regeringen har förtydligat att åklagaren i det bulgariska domstolssystemet är en myndighet inom den dömande makten som i kraft av grundlagen är oavhängig av de myndigheter som tillhör den lagstiftande och den verkställande makten.[21] Enligt artikel 14.1 i NPK ska åklagaren fatta sina beslut i överensstämmelse med sin övertygelse, på grundval av en objektiv, opartisk och fullständig bedömning av samtliga omständigheter i ärendet och i enlighet med lagen.

60. Vidare har Europeiska kommissionen – med ledning av de upplysningar som ges i begäran om förhandsavgörande och på grundval av resultattavlan för rättskipningen i EU 2020[22] – dragit slutsatsen att bulgariska åklagare deltar i straffrättskipningen i Bulgarien och agerar på ett oavhängigt sätt då de utfärdar en europeisk arresteringsorder.

61. MM har däremot gett uttryck för tvivel om huruvida de bulgariska åklagarna uppfyller oavhängighets- och opartiskhetsrekvisiten, med hänvisning till att de står i beroendeställning till åklagaren vid landets högsta domstol och till landets riksåklagare.

62. Eftersom den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av de skäl som redovisas i dess begäran om förhandsavgörande, inte har ställt någon fråga som rör åklagarnas oavhängighet då de utfärdar en europeisk arresteringsorder, anser jag emellertid att det saknas anledning för EU-domstolen att yttra sig på den punkten.

63. Den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor bör därför, som jag ser saken, föranleda EU-domstolen att ägna sin prövning åt frågan huruvida förfarandet för utfärdande av den europeiska arresteringsordern var lagenligt, något som i sin tur är en förutsättning för att arresteringsordern ska vara giltig.

B. Lagenligheten av förfarandet för utfärdande av den europeiska arresteringsordern såsom villkor för dennas giltighet

64. Den hänskjutande domstolen betvivlar att den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet utfärdades med användning av ett förfarande som var förenligt med det krav på skydd på två olika nivåer för den eftersöktes rättigheter som EU-domstolen har uppställt. I synnerhet anser den hänskjutande domstolen dels att nämnda europeiska arresteringsorder inte grundade sig på ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584, dels att det i alla händelser inte var möjligt att till domstol överklaga vare sig den nationella handling som låg till grund för den

20 DV nr 64 av den 7 augusti 2007 i dess på omständigheterna i det nationella målet tillämpliga lydelse (DV nr 11 av den 7 februari 2020).

21 Den bulgariska regeringen har därvidlag hänvisat till domen av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 50).

22 Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, ”Resultattavlan för rättskipningen i EU 2020” (COM(2020) 306 final, diagram 55, s. 62).

europeiska arresteringsordern eller arresteringsordern som sådan, vilka båda antogs av åklagaren. Detta betyder enligt den hänskjutande domstolens bedömning att förfarandet för utfärdande av den ifrågavarande europeiska arresteringsordern inte uppfyllde de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd, varför arresteringsordern enligt dess uppfattning är att anse som ogiltig.

65. För att jag ska kunna besvara den hänskjutande domstolens frågor på denna punkt, behöver jag först erinra om EU-domstolens praxis rörande det rättighetsskydd på två olika nivåer som måste tillförsäkras den som är föremål för en europeisk arresteringsorder.

66. Av denna praxis framgår att ”[n]är en europeisk arresteringsorder har utfärdats med syftet att en annan medlemsstat ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring, ska denna person i det första skedet av förfarandet redan ha kommit i åtnjutande av processrättsliga skyddsregler och grundläggande rättigheter, vilka det ankommer på den rättsliga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten att säkerställa skyddet av enligt tillämplig nationell rätt, bland annat i syfte att utfärda en nationell arresteringsorder”. [23]

67. Systemet med en europeisk arresteringsorder innehåller således ”två nivåer av skydd för de processuella rättigheter och grundläggande rättigheter som den eftersökta personen ska åtnjuta. Det rättsliga skyddet på den första nivån, det vill säga i samband med att det nationella rättsliga avgörandet – såsom en nationell arresteringsorder – antas, kompletteras nämligen av skyddet på den andra nivån, det vill säga i samband med att den europeiska arresteringsordern utfärdas, vilket kan komma att ske kort tid efter det att nämnda nationella rättsliga avgörande har meddelats.” [24]

68. Detta betyder att såvitt avser ”en åtgärd, såsom utfärdandet av en europeisk arresteringsorder, som kan begränsa den rätt till frihet som den berörda personen har[,] innebär detta skydd att ett beslut som uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd ska meddelas på i vart fall den ena av dessa båda skyddsnivåer”. [25]

69. Av detta följer att ”[n]är behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i medlemsstaten men som varken är en domare eller en domstol, ska … det nationella rättsliga avgörande – såsom en nationell arresteringsorder – som den europeiska arresteringsordern hänför sig till uppfylla dessa krav”. [26]

70. Vidare gäller att ”[d]en andra skyddsnivån för den berördes rättigheter innebär … att den utfärdande rättsliga myndigheten ska kontrollera att erforderliga villkor för utfärdandet är uppfyllda och på ett objektivt sätt – med beaktande av samtliga omständigheter som talar till den berörda personens för- och nackdel – och utan att riskera att påtvingas yttre anvisningar, särskilt från den verkställande makten, ska pröva huruvida utfärdandet är proportionerligt”. [27]

23 Se, bland annat, dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

24 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 38 och där angiven rättspraxis) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 59 och där angiven rättspraxis).

25 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 39 och där angiven rättspraxis) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 60 och där angiven rättspraxis).

26 Se, bland annat, dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 69).

27 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 40 och där angiven rättspraxis) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 61 och där angiven rättspraxis).

71. Därutöver förhåller det sig så, att ”[n]är 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”. [28]

72. Domstolen har härvidlag slagit fast att ”[e]tt sådant överklagande av ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring som fattats av en myndighet som, samtidigt som den deltar i rättskipningen och åtnjuter det oberoende som krävs i förhållande till den verkställande makten, inte är en domstol syftar till att säkerställa att domstolsprövningen av detta beslut och av de nödvändiga villkoren för att utfärda en arresteringsorder, och särskilt av dess proportionalitet, uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”. [29]

73. Mot bakgrund av denna rättspraxis behöver det undersökas huruvida den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet utfärdades med användning av ett förfarande som är förenligt med de krav på dubbla skyddsnivåer för den berörda personens rättigheter som domstolen har uppställt.

74. Enligt min uppfattning är så inte fallet, utan dessa krav åsidosattes redan under förfarandets första skede.

75. Utifrån de upplysningar som EU-domstolen har tillgång till – och således med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att utföra – anser jag nämligen att den rättsliga grunden för den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet inte utgörs av en sådan nationell arresteringsorder eller ett sådant annat verkställbart rättsligt beslut som en europeisk arresteringsorder måste grundas på enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584, såsom domstolen tolkade den bestämmelsen i sin dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi. [30] Detta är ett krav som har direkt samband med kravet på att den berörda personen ska tillförsäkras ett effektivt domstolsskydd.

76. I sitt förslag till avgörande i målet Bob-Dogi [31] redogjorde generaladvokaten Bot utförligt för skälen till att en europeisk arresteringsorder måste hänföra sig till – i bemärkelsen ha som rättslig grund – ett nationellt rättsligt beslut som med avseende på sin rättsverkan är att anse som en nationell arresteringsorder. Därvid beskrev han den europeiska arresteringsordern som ”det ursprungliga instrument som inrättades genom [rambeslut 2002/584] varigenom den utfärdande rättsliga myndigheten begär verkställighet av det nationella beslutet inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa” [32] och påpekade att den europeiska arresteringsordern således inte ”sammanfaller … med [d]en order om eftersökning och gripande för vars verkställighet den utfärdats” utan utgör ”en rättsakt som möjliggör verkställighet inom det rättsliga europeiska området av ett verkställbart rättsligt beslut enligt vilket den eftersökta personen ska gripas”. [33] Kort sagt har den europeiska arresteringsordern och den nationella arresteringsordern var sin funktion, varvid den förstnämnda är ”ett instrument för rättsligt samarbete som inte utgör en order om efterlysning eller [gripande] av den berörda personen i den utfärdande medlemsstaten”. [34]

28 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 41 och där angiven rättspraxis) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 62 och där angiven rättspraxis).

29 Se domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 42). Se även domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 63).

30 C-241/15, EU:C:2016:385.

31 C-241/15, nedan kallat förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi, EU:C:2016:131.

32 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 50).

33 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 51).

34 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 72).

77. Enligt generaladvokaten Bot innebär ”avsaknaden av en nationell arresteringsorder eller andra exekutionstitlar med samma rättsverkan [att] den europeiska arresteringsordern [berövas sin] rättsliga grund”,[35] vilket ”innebär att den eftersökta personen berövas de rättssäkerhetsgarantier som sammanhänger med utfärdandet av ett nationellt rättsligt avgörande och som tillkommer utöver de garantier som är kopplade till förfarandet för den europeiska arresteringsord[ern]”.[36] Mot bakgrund av detta framhöll generaladvokaten Bot ”risken för att rätten till försvar försvagas på grund av avsaknaden av ett nationellt rättsligt beslut som grund för den europeiska arresteringsordern”[37] och gjorde bedömningen att ”[d]en omfattande begränsningen av skälen för att vägra verkställighet av den europeiska arresteringsordern förutsätter … att det som motvikt föreligger konkreta och effektiva rättssäkerhetsgarantier för rätten till försvar i den medlemsstat i vilken den europeiska arresteringsordern har utfärdats, utan vilka den nödvändiga jämvikt som är inneboende i upprättandet av ett europeiskt rättsligt område mellan kraven på straffrättens effektivitet och kraven på skydd för grundläggande rättigheter skulle rubbas”.[38] Enligt generaladvokaten Bot är vidare ”[v]illkoret att det måste föreligga en nationell arresteringsorder som är fristående från den europeiska arresteringsordern … absolut inte ett uttryck för en överdriven och onödig formalism, utan [detta villkor] är tvärtom en grundläggande garanti för att denna jämvikt beaktas [i det system som inrättas genom rambeslut 2002/584]”,[39] detta villkor är ”nödvändigt för att ömsesidigt förtroende ska kunna råda och för att den eftersökta personens rättigheter ska kunna iakttas”.[40]

78. Detta betyder enligt generaladvokaten Bot att villkoret med innebörden att en europeisk arresteringsorder måste vila på ”en gemensam förfarandegrund … i form av ett nationellt rättsligt beslut som säkerställer att en tvångsåtgärd enbart vidtas efter beslut av en oavhängig och opartisk domstol ge[r] principen om ett effektivt och likvärdigt [domstols]skydd ett minimum av materiellt innehåll[, vilket] följaktligen [gör det] möjligt att konkret, i rättsligt hänseende, förkroppsliga principen om ömsesidigt godkännande”.[41] Därutöver gäller enligt generaladvokaten Bot att ”[f]örekomsten av en nationell arresteringsorder som grund för en europeisk arresteringsorder ska … förstås som ett uttryck för legalitetsprincipen[,] enligt vilken den tvångsbefogenhet på grund[val] av vilken en order om efterlysning, [gripande] och häktning utfärdas inte kan utövas utanför de lagstadgade [gränser, föreskrivna i] varje medlemsstats nationella lagstiftning, inom ramen för vilka den offentliga myndigheten har befogenhet att eftersöka, åtala och döma personer som misstänkts ha begått ett brott”.[42]

79. Om den rättsliga grunden för en europeisk arresteringsorder, i strid med kraven enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584, inte utgörs av en nationell arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan, innebär detta på ett konkret plan att ”den eftersökta personen, till följd av att det inte finns någon annan [rättsakt än den europeiska arresteringsordern mot] vilken talan kan väckas, [berövas] möjligheten att ifrågasätta lagenligheten av [sitt gripande] och [sin] häktning i den utfärdande medlemsstaten enligt den medlemsstatens bestämmelser. Eftersom den verkställande rättsliga myndigheten enbart har behörighet att bedöma de skäl till att verkställighet ska vägras som föreskrivs i [det] rambeslutet, finns risken att en hel aspekt av lagenligheten av [gripandet] eller häktningen undgår all rättslig kontroll.”[43] Av det skälet är det enligt generaladvokaten Bot ”just för

35 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 51).
36 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 52).
37 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 54).
38 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 55).
39 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 56).
40 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 57).
41 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 62).
42 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 66).
43 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 73).

att avvärja risken för att de garantier som är kopplade till inblandningen av en domstol som väktare av individens friheter" ska omintetgöras som unionslagstiftaren har "föreskrivit att den europeiska arresteringsordern ska grunda sig på ett rättsligt beslut som meddelats i enlighet med den utfärdande medlemsstatens förfaranderegler". [44]

80. I linje med generaladvokaten Bots bedömning slog domstolen sedan fast att "[a]rtikel 8.1 c i [rambeslut 2002/584] ska tolkas så, att begreppet 'arresteringsorder' i denna bestämmelse ska förstås som en nationell arresteringsorder som är fristående i förhållande till den europeiska arresteringsordern". [45] I tillägg till denna bokstavstolkning beaktade domstolen uttryckligen att om det saknas en tidigare utfärdad nationell arresteringsorder, finns det en risk för att de processrättsliga garantier och grundläggande rättigheter vilkas skydd ska säkerställas av den rättsliga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten kan komma att undergrävas, eftersom den berörda personen då inte kommer i åtnjutande av den första nivån av skydd för dessa rättigheter och garantier, nämligen det rent nationella skyddet. [46]

81. I sin dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi, [47] slog domstolen fast att artiklarna 3, 4, 4a och 5 i rambeslut 2002/584 inte ger utrymme för några andra skäl för att vägra verkställighet än dem som räknas upp i dessa artiklar men påpekade också att dessa artiklar förutsätter att den berörda europeiska arresteringsordern uppfyller de formkrav för en sådan order som föreskrivs i artikel 8.1 i nämnda rambeslut. [48]

82. Enligt domstolen innehåller "artikel 8.1 c i rambeslutet … *ett formkrav som måste vara uppfyllt för att den europeiska arresteringsordern ska vara giltig*". [49] Om en europeisk arresteringsorder inte grundar sig på en tidigare utfärdad och från den europeiska arresteringsordern fristående nationell arresteringsorder, ska det enligt domstolen anses att den europeiska arresteringsordern *inte uppfyller formkraven i artikel 8.1 i rambeslut 2002/584.* [50]

83. Det följer således klart och tydligt av domen av den 1 juni 2016, Bob-Dogi, [51] att en europeisk arresteringsorder inte är giltig om dess utfärdande inte har föregåtts av utfärdandet av en från den europeiska arresteringsordern fristående nationell arresteringsorder.

84. Den hänskjutande domstolen har med ledning av denna rättspraxis formulerat sina tolkningsfrågor utifrån antagandet att det måste föreligga en nationell arresteringsorder som är fristående från den europeiska arresteringsordern och har utfärdats före denna. Däremot har den hänskjutande domstolen framhållit att EU-domstolen ännu inte har uttalat sig i frågan huruvida kraven enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 är uppfyllda när en europeisk arresteringsorder har utfärdats på grundval av en *nationell handling innebärande delgivning av brottsmisstanke*, varigenom den berörda personen officiellt underrättas om anklagelserna mot honom eller henne, såsom den handling som ingår i dekretet av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke.

44 Se förslaget till avgörande i målet Bob-Dogi (punkt 75).

45 Se dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 58).

46 Se dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 55).

47 C-241/15, EU:C:2016:385.

48 Se dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkterna 62 och 63). Se även dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkterna 42 och 43).

49 Se dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 64). Min kursivering. Se även dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 43).

50 Se dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 66).

51 C-241/15, EU:C:2016:385.

85. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen påpekat att det i det nu aktuella nationella målet – till skillnad från i det mål som föranledde domen av den 1 juni 2016, Bob-Dogi [52] – faktiskt föreligger ett nationellt beslut som är fristående från den europeiska arresteringsordern och som tydligt anges i denna arresteringsorder, men att det inte föreskrivs i det beslutet att den eftersökta personen ska frihetsberövas.

86. De argument som generaladvokaten Bot i sitt förslag till avgörande i målet Bob-Dogi anförde som förklaring till att den rättsliga grunden för en europeisk arresteringsorder måste utgöras av en nationell arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan ger enligt min åsikt stöd åt slutsatsen att en sådan nationell handling dels måste innebära att en person som är föremål för straffrättsliga åtgärder ska eftersökas och gripas, dels måste kunna överklagas till domstol om den antas av en myndighet som trots att den deltar i straffrättskipningen i den berörda medlemsstaten inte själv är någon domstol.

87. En förutsättning för att det ska bli möjligt att besvara frågan huruvida det av åklagaren utfärdade dekretet av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke är att likställa med ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 är således att det slås fast exakt vad det begreppet innebär.

88. För det första måste det röra sig om ett ”rättsligt beslut”. Därvidlag har domstolen, med hänsyn till behovet av en konsekvent tolkning av de olika bestämmelserna i rambeslut 2002/584, funnit att dess tolkning av begreppet ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 6.1 i det rambeslutet – en tolkning som innebär att det begreppet ska uppfattas så, att det avser de myndigheter som deltar i straffrättskipningen i medlemsstaterna – i princip torde kunna överföras till artikel 8.1 c i samma rambeslut. Således ska artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 tolkas så, att begreppet ”rättsligt beslut” avser beslut meddelade av myndigheter som deltar i straffrättskipningen i medlemsstaterna. [53]

89. Eftersom det är utrett att en åklagare är en myndighet som deltar i straffrättskipningen i Bulgarien, måste den berörda åklagarens dekret av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke betraktas som ett ”rättsligt beslut” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584. [54]

90. För det andra gäller att en nationell handling som ligger till grund för en europeisk arresteringsorder kan anses utgöra ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 även om handlingens beteckning i den utfärdande medlemsstatens lagstiftning är en annan än ”nationell arresteringsorder”, förutsatt att dess rättsverkningar är likvärdiga. Denna tolkning vinner stöd av bestämmelsens lydelse, där det hänvisas till ”något annat verkställbart rättsligt beslut *med samma rättsverkan*”. [55] Ett sådant beslut måste alltså – i likhet med en nationell arresteringsorder – ha den rättsliga verkan som tillkommer en order om efterlysning och gripande av en person som är föremål för ett straffrättsligt förfarande.

91. Jag delar således inte den spanska regeringens uppfattning att en bred tolkning av det ifrågavarande begreppet, med innebörden att det kan omfatta samtliga verkställbara rättsliga beslut som har samband med ett straffrättsligt förfarande, föranleder slutsatsen att en sådan nationell handling som dekretet av den 9 augusti 2019 om delgivning av brottsmisstanke utgör en tillräcklig rättslig grund för utfärdande av en europeisk arresteringsorder.

52 C-241/15, EU:C:2016:385.

53 Se dom av den 10 november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punkterna 32 och 33).

54 Se, analogt, dom av den 10 november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punkt 34).

55 Min kursivering. Se, för ett liknande resonemang, bland annat den engelska versionen av bestämmelsen (”an arrest warrant or any other enforceable judicial decision *having the same effect*”, min kursivering).

92. Det system för straffrättsligt samarbete som införs genom rambeslut 2002/584 ger i stället vid handen att den rättsliga grunden för en europeisk arresteringsorder måste utgöras av en nationell handling med innebörden att en person ska gripas inom den utfärdande medlemsstatens territorium. Syftet med en europeisk arresteringsorder är nämligen att en nationell arresteringsorder eller ett därmed jämförbart beslut ska få rättsverkningar även utanför den utfärdande medlemsstaten. När en europeisk arresteringsorder har verkställts och den berörda personen har överlämnats till den utfärdande rättsliga myndigheten, vilket innebär att den europeiska arresteringsordern har uttömt sin verkan, är det oundgängligt att den ursprungliga nationella rättsliga grunden finns kvar och gör det möjligt att tvinga personen i fråga att inställa sig inför domstol i den utfärdande medlemsstaten, så att det straffrättsliga förfarandet kan genomföras. I linje med detta resonemang håller jag med kommissionen om att den utfärdande rättsliga myndigheten inte kan använda en europeisk arresteringsorder för att låta gripa en person i en annan medlemsstat om den saknar möjlighet att låta gripa den personen enligt nationell rätt. Kommissionen anser med andra ord att den utfärdande rättsliga myndigheten inte kan begära att en annan medlemsstat ska göra mer än vad den myndigheten själv får förordna om.

93. Begreppet ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 åsyftar således inte handlingar som innebär att ett straffrättsligt förfarande inleds mot en person utan handlingar som är avsedda att möjliggöra att en sådan person genom en tvångsåtgärd kan gripas och ställas inför domstol, så att det straffrättsliga förfarandet kan genomföras.

94. Härav följer att kraven enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 inte är uppfyllda i ett fall där en europeisk arresteringsorder har utfärdats på grundval av ett beslut att delge någon misstanke om brott, såsom det beslut som ingår i dekretet av den 9 augusti 2019, vars rättsliga verkan enligt den hänskjutande domstolen uteslutande är att den berörda personen underrättas om anklagelserna mot honom eller henne och ges möjlighet att försvara sig genom att lämna förklaringar eller bevisuppgifter, vilket således innebär att ett sådant beslut inte utgör någon order om eftersökning och gripande av den berörda personen. Att formkraven enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 åsidosätts på detta sätt påverkar den europeiska arresteringsorderns giltighet.

95. Här vill jag tillägga att det *beslut om hämtning* som polisen meddelade den 8 augusti 2019 med stöd av artikel 71 i NPK inte heller kan anses utgöra ”en arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584. Som den hänskjutande domstolen också har framhållit, härrör nämligen beslutet om hämtning uteslutande från en polisutredare utan att någon åklagare eller domstol var inblandad vare sig före eller efter det att det beslutet antogs. Således är det inte fråga om något rättsligt beslut. [56]

96. Med hänsyn till det processuella sammanhang i vilket den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet utfärdades, och i analogi med vad domstolen slog fast i sin dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi, [57] drar jag mot bakgrund av det ovan anförda slutsatsen att det rent principiellt inte föreligger något domstolsskydd på två nivåer i ett sådant fall som det som är i fråga i det nationella målet, där ett förfarande för utfärdande av en europeisk arresteringsorder genomfördes utan att en nationell rättslig myndighet dessförinnan hade meddelat ett beslut, exempelvis ett beslut om utfärdande av en nationell arresteringsorder, som kunde läggas till grund för den europeiska arresteringsordern. [58]

56 Se, för det motsatta fallet där en av polisen utfärdad nationell arresteringsorder har godkänts av åklagarmyndigheten, dom av den 10 november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860).

57 C-241/15, EU:C:2016:385.

58 Se, analogt, dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 57).

97. Mot bakgrund av de omständigheter som utmärker det nationella målet är det enligt min åsikt möjligt att anse att kravet på en nationell arresteringsorder däremot hade varit uppfyllt om den nationella handling som låg till grund för den europeiska arresteringsordern i stället hade varit ett dekret utfärdat av åklagaren med stöd av artikel 64.2 i NPK. Enligt den hänskjutande domstolen vidtogs emellertid inte någon sådan åtgärd med avseende på MM. Jag vill erinra om att det rör sig om en tvångsåtgärd som innebär att en eftersökt person frihetsberövas under högst 72 timmar så att han eller hon kan ställas inför en domstol som beslutar huruvida han eller hon ska häktas. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen framhållit att enligt praxis i Bulgaren ligger en sådan åtgärd vanligtvis till grund för utfärdandet av en europeisk arresteringsorder innan åtal har väckts, något som enligt min uppfattning också framgår av de upplysningar som EU-domstolen har erhållit från den bulgariska regeringen. [59]

98. Även i ett sådant fall kan man emellertid fråga sig huruvida den bulgariska processrätten uppfyller de krav avseende ett effektivt domstolsskydd som EU-domstolen har ställt upp. Detta för mig in på den andra av de båda invändningar som den hänskjutande domstolen har framställt i syfte att ifrågasätta lagenligheten av det förfarande för utfärdande av en europeisk arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet – även om konstaterandet att det inte föreligger någon nationell arresteringsorder i sig är tillräckligt för att det ska kunna slås fast att formkravet enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 har åsidosatts och att den berörda europeiska arresteringsordern således är ogiltig.

99. Den hänskjutande domstolen har närmare bestämt ifrågasatt den europeiska arresteringsorderns giltighet även med hänvisning till att det enligt bulgarisk processrätt inte är möjligt att till domstol överklaga vare sig de av åklagaren utfärdade nationella handlingar som läggs till grund för en europeisk arresteringsorder eller åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder. Av de upplysningar som EU-domstolen förfogar över framgår också att den enda överklagandemöjlighet som står till buds såvitt avser ett beslut om hämtning, ett dekret om delgivning av brottsmisstanke, den åtgärd som innebär att den misstänkte frihetsberövas i upp till 72 timmar för att ställas inför den domstol som är behörig att meddela ett häktningsbeslut, samt ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder, är ett överklagande till åklagarmyndighetens överinstans.

100. Härvidlag anser jag att man, genom att dra en parallell till de krav som EU-domstolen har uppställt i de fall där det är en åklagare som utfärdar den europeiska arresteringsordern, [60] kan dra slutsatsen att den av åklagaren utfärdade nationella handling som utgör den rättsliga grunden för en europeisk arresteringsorder måste kunna överklagas till domstol i den utfärdande medlemsstaten under omständigheter som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd.

59 Se även, för ett liknande resonemang, yttrandet från Raiyonna prokuratura Ruse, Balgariya (Regionala åklagarmyndigheten i Ruse, Bulgarien) i det vid EU-domstolen anhängiga målet Prosecutor of the regional prosecutor's office in Ruse, Bulgaria (C-206/20): ”När åtal har väckts mot den eftersökta personen i dennes utevaro, och det inte har varit möjligt att lokalisera personen för att vederbörande ska inställa sig vid domstolen vid prövningen av häktningsframställan, kan *den rättsliga grunden (den nationella arresteringsordern) för en Europeisk arresteringsorder*, enligt gällande lagstiftning, endast utgöras av åklagarens beslut om frihetsberövande i 72 timmar, i enlighet med artikel 64.2 i NPK. *Till dags dato har hundratals europeiska arresteringsorder utfärdats och verkställts på grundval av en sådan nationell arresteringsorder …*” (punkt 7, mina kursiveringar). Vidare har den bulgariska regeringen i sitt skriftliga yttrande i samma mål påpekat att ”[d]et beslut av åklagaren som läggs till grund för att den berörda personen frihetsberövas i 72 timmar för att kunna ställas inför domstol är till sin natur sådant att det uppfyller kravet enligt artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584. Ett sådant beslut utgör en nationell arresteringsorder som kan fungera som rättslig grund för utfärdandet av en europeisk arresteringsorder” (punkt 78).

60 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 41), och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 62 och där angiven rättspraxis).

101. Som jag ser saken har EU-domstolen för övrigt redan uppställt detta krav genom att konstatera att i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där behörigheten att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt lagstiftningen i den utfärdande medlemsstaten tillkommer en myndighet som deltar i rättskipningen i den medlemsstaten men som varken är en domare eller en domstol, ska *”det nationella rättsliga avgörande – såsom en nationell arresteringsorder – som den europeiska arresteringsordern hänför sig till uppfylla* [*de*] *krav* [*som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd*].” [61]

102. Domstolen har därvid uttalat att ”[n]är dessa krav är uppfyllda så utgör det en garanti för den verkställande rättsliga myndigheten [om] att beslutet att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring *har meddelats inom ramen för ett nationellt förfarande som står under domstolskontroll*, och att *den som är föremål för den nationella arresteringsordern har kommit i åtnjutande av alla de skyddsregler som gäller för detta slags beslut*, bland annat de skyddsregler som följer av de grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som avses i artikel 1.3 i rambeslut 2002/584”. [62]

103. Av denna rättspraxis följer således att en europeisk arresteringsorder måste grunda sig på en nationell arresteringsorder som har utfärdats inom ramen för ett nationellt förfarande som står under domstolskontroll. [63]

104. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska svara den hänskjutande domstolen att artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584 ska tolkas så, att en europeisk arresteringsorder ska anses vara ogiltig om den inte grundar sig på ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i den bestämmelsen. Det begreppet innefattar nationella åtgärder vidtagna av en rättslig myndighet i syfte att en person som är föremål för ett straffrättsligt förfarande ska eftersökas och gripas, så att vederbörande kan ställas inför domstol och det straffrättsliga förfarandet genomföras. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida en nationell handling med innebörden att brottsmisstanke delges, såsom den handling som ligger till grund för den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet, har sådana rättsverkningar.

C. Huruvida den hänskjutande domstolen är behörig att pröva den europeiska arresteringsorderns giltighet

105. I de skäl som ligger till grund för den tredje tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen påpekat att bulgarisk processrätt inte tillåter att den prövar en europeisk arresteringsorders giltighet. Detta är anledningen till att den hänskjutande domstolen i allt väsentligt har bett EU-domstolen att klargöra huruvida unionsrätten ger förstnämnda domstol behörighet att utföra en sådan prövning.

106. Den hänskjutande domstolen har erinrat om att det bulgarisk rätt inte ger någon möjlighet att väcka talan vid domstol för att få till stånd en prövning med avseende på villkoren för att utfärda en nationell eller europeisk arresteringsorder.

61 Se dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 69), min kursivering.

62 Se dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och [i] Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punkt 70), mina kursiveringar.

63 Frågan huruvida sådan domstolskontroll nödvändigtvis måste ske innan en eftersökt person överlämnas till den utfärdande medlemsstaten har ställts i det vid domstolen anhängiga målet Prosecutor of the regional prosecutor’s office in Ruse, Bulgaria (C-206/20).

107. Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att det inte heller i rambeslut 2002/584 föreskrivs någon rätt till ett effektivt rättsmedel i fall där den eftersökta personens rättigheter har åsidosatts men att hänsyn bör tas till artikel 47 i stadgan, som i enlighet med vad EU-domstolen har slagit fast ”har verkan i sig och inte behöver preciseras genom några unionsbestämmelser eller nationella bestämmelser för att ge enskilda en rätt som kan åberopas som sådan”. [64]

108. Den hänskjutande domstolen undrar, med tanke på att den har att bedöma konsekvenserna av verkställigheten av en europeisk arresteringsorder inom ramen för en talan om hävande av häktningen av MM, huruvida den är skyldig att tillförsäkra MM ett sådant effektivt domstolsskydd som krävs enligt artikel 47 i stadgan, eller huruvida den ska avstå från att ta upp problematiken avseende den europeiska arresteringsorderns giltighet och i stället ge MM möjlighet att väcka en ny talan om skadestånd.

109. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det följer av punkt 69 i domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) [65] att ett rättsmedel är effektivt om det kan göras gällande mot en europeisk arresteringsorder efter det att den gripne har överlämnats. Vad den hänskjutande domstolen undrar är huruvida ett sådant effektivt rättsmedel måste innefatta en möjlighet att lägga fram argument som rör en europeisk arresteringsorders giltighet inför den domstol som prövar lagenligheten av ett häktningsbeslut, vilket ju är vad den hänskjutande domstolen har att göra.

110. Därutöver bedömer den hänskjutande domstolen att det skulle kunna vara lämpligt att den gör en lagenlighetsprövning av den europeiska arresteringsordern med tanke på att denna arresteringsorder – enligt den hänskjutande domstolens uppfattning – är rättsstridig just på grund av att den inte kan överklagas till domstol för sådan prövning. Härvidlag undrar den hänskjutande domstolen om inte ett konstaterande från dess sida med innebörden att den omtvistade europeiska arresteringsordern är rättsstridig skulle kunna vara av sådan art att det utgör ett sådant rättsmedel inför domstol som krävs enligt EU-domstolens praxis, trots att det enligt den nationella rätten inte är möjligt för den nationella domstolen att göra ett sådant konstaterande. Eftersom det enligt nationell rätt är förbjudet för den hänskjutande domstolen att indirekt pröva åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder, anser den hänskjutande domstolen att det enda som skulle kunna läggas till grund för en sådan lösning vore en dom från EU-domstolens sida.

111. Mot bakgrund härav anser den hänskjutande domstolen att den omständigheten att en europeisk arresteringsorder har verkställts inte kan motivera att den eftersökta personen förvägras domstolsskydd, eftersom EU-domstolen har godtagit möjligheten att talan mot en sådan arresteringsorder kan få väckas även efter det att den eftersökta personen har överlämnats.

112. Den bulgariska regeringen anser att EU-domstolens krav på att omständigheterna vid utfärdandet av en europeisk arresteringsorder och frågan huruvida detta utfärdande var proportionerligt ska kunna bli föremål för domstolsprövning uppfylls genom den funktion som den hänskjutande domstolen fyller när den, såsom i det aktuella fallet, med stöd av artikel 270 i NPK prövar huruvida en person som är föremål för ett straffrättsligt förfarande ska förbli häktad.

113. Därvidlag har den bulgariska regeringen förklarat att syftet med den åtgärd som åklagaren vidtar med stöd av artikel 64.2 i NPK är att se till att den eftersökta personen utan dröjsmål inställer sig inför den behöriga domstolen. [66] Vid behov kan åklagaren besluta att den eftersökta personen ska frihetsberövas under högst 72 timmar så att han eller hon kan ställas inför den behöriga domstolen.

64 Härvidlag har den hänskjutande domstolen hänvisat till domen av den 14 maj 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, punkt 72).

65 I detta sammanhang är det också lämpligt att nämna punkt 70 i samma dom.

66 Här vill jag emellertid erinra om att MM inte hade blivit föremål för någon sådan åtgärd när han ställdes inför den hänskjutande domstolen.

Det dekret som åklagaren utfärdar med stöd av ovannämnda bestämmelse innebär att åklagaren, när den eftersökta personen har överlämnats i enlighet med en europeisk arresteringsorder, är skyldig att utan dröjsmål se till att vederbörande inställer sig inför den domstolen, så att denna kan pröva åklagarens häktningsframställan.

114. Denna skyldighet för åklagaren att se till att en eftersökt person som har överlämnats med stöd av en europeisk arresteringsorder utan dröjsmål ställs inför den behöriga domstolen, så att denna kan pröva häktningsframställan, utgör enligt den bulgariska regeringens uppfattning en domstolskontroll i efterhand av villkoren för att utfärda den europeiska arresteringsordern och det proportionerliga i denna arresteringsorder. Som den bulgariska regeringen ser saken, är denna situation förenlig med EU-domstolens praxis. [67]

115. Närmare bestämt har den bulgariska regeringen framhållit att den domstol som är behörig att uttala sig om huruvida det finns grund för häktning med stöd av artikel 63.1 i NPK oundvikligen måste utföra – parallellt med sin bedömning av det nödvändiga i en sådan åtgärd – en kontroll av huruvida villkoren för att utfärda den europeiska arresteringsordern var uppfyllda och av huruvida denna arresteringsorder är att anse som proportionerlig, mot bakgrund av de kriterier som anges i artikel 63.1 och 63.2 i NPK. [68]

116. Den bulgariska regeringen anser således att åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder är föremål för en domstolskontroll som uppfyller de krav som enligt EU-domstolen uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd.

117. Jag ansluter mig till bedömningen att inom ramen för det bulgariska processuella systemet, där den eftersökte utan dröjsmål ska ställas inför den domstol som är behörig att besluta huruvida han eller hon ska häktas, uppfyller den kontroll avseende villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder som den domstolen kan utföra de krav på ett effektivt domstolsskydd som EU-domstolen har slagit fast. Den bedömningen står fast trots att det inte rör sig om eget rättsmedel för att överklaga åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder [69] utan om en prejudiciell kontroll inom ramen för prövningen av en talan om hävande av häktning, och den påverkas inte heller av att det rör sig om en kontroll som sker efter det att den eftersökte har överlämnats. [70] Som jag ser saken, kan kravet på ett effektivt domstolsskydd såvitt avser domstolskontroll av utfärdandet av en europeisk arresteringsorder alltså uppfyllas genom en prejudiciell prövning som sker inom ramen för en talan som inte primärt avser sådan kontroll. Detta motsvarar i det aktuella fallet det resultat som den hänskjutande domstolen önskar uppnå, nämligen att den får pröva lagenligheten av förfarandet för utfärdande av den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet inom ramen för sin prövning av MM:s yrkande att han ska försättas på fri fot.

67 Härvidlag har den bulgariska regeringen hänvisat till domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 74).

68 Enligt artikel 63.2 i NPK gäller – såvida inte bevisningen i ärendet styrker motsatsen – att en faktisk fara för att den misstänkte flyr eller begår nya brott, i den mening som avses i artikel 63.1 i NPK, ska anses föreligga i samband med ett första häktningsbeslut dels om den berörde tidigare har begått ett stort antal brott (är ”multirecidivist”) eller tidigare har begått vissa typer av brott (”särskild recidivist”), dels om den berörde är misstänkt för ett allvarligt och uppsåtligt brott och tidigare har dömts, sedan åklagaren hade väckt åtal ex officio (oberoende av målsägandens önskemål), för ett annat allvarligt och uppsåtligt brott till fängelse i minst ett år eller till någon annan strängare påföljd vars verkställighet inte har senarelagts med stöd av artikel 66 i Nakazatelen kodeks (strafflagen), dels om den berörde är misstänkt för ett brott för vilket påföljden inte understiger frihetsberövande i tio år eller en annan strängare påföljd, dels om den berörde har delgetts misstanke om brott under sådana omständigheter som avses i artikel 269.3 i NPK.

69 Se domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 44) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 65). Införandet av en rätt att separat överklaga ett beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder som har meddelats av en annan rättslig myndighet än en domstol är enligt EU-domstolen endast en av flera möjliga metoder att på ett effektivt sätt säkerställa ett domstolsskydd på den nivå som krävs enligt rambeslut 2002/584.

70 Se domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkterna 52 och 53) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkterna 70 och 71).

118. Det måste emellertid understrykas att den hänskjutande domstolen inte uttrycker sig med samma förvissning som den bulgariska regeringen när det gäller själva möjligheten enligt bulgarisk processrätt för den hänskjutande domstolen att utföra en sådan kontroll. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att den omständigheten att åklagarens beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt bulgarisk processrätt uteslutande kan överklagas till åklagarmyndighetens överinstans, och alltså inte till domstol, hindrar att den hänskjutande domstolen förklarar sig vara behörig att pröva lagenligheten hos en sådan av åklagaren utfärdad handling.

119. Jag erinrar om att EU-domstolen har ålagt den utfärdande medlemsstaten en tydlig resultatmässig skyldighet genom att slå fast att ”[n]är 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”.[71] Syftet med ett sådant överklagande är att ”säkerställa att domstolsprövningen av … beslut[et att utfärda en europeisk arresteringsorder] och av de nödvändiga villkoren för att utfärda en arresteringsorder, och särskilt av dess proportionalitet, uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd”.[72] Enligt EU-domstolen ankommer det på medlemsstaterna att ”se till att deras rättsordningar på ett effektivt sätt säkerställer ett domstolsskydd på den nivå som krävs enligt rambeslut 2002/584, såsom detta har tolkats i domstolens rättspraxis”.[73]

120. Som domstolen framhöll i sin dom av den 30 maj 2013, F,[74] ska ”[s]amtliga förfaranden för överlämnande mellan medlemsstaterna som föreskrivs i [rambeslut 2002/584] …, i enlighet med [det ram]beslutet, ske under domstolskontroll”.[75] Av detta följer enligt domstolen att ”bestämmelserna i rambeslutet redan i sig föreskriver ett förfarande som uppfyller kraven i artikel 47 i stadgan, oberoende av de sätt som medlemsstaterna valt för tillämpningen av rambeslutet”.[76]

121. Således följer det av det system som i överensstämmelse med kraven enligt artikel 47 i stadgan införts genom rambeslut 2002/584 att den utfärdande medlemsstaten har en skyldighet att se till att det finns ett eller flera effektiva rättsmedel som ger möjlighet till domstolskontroll med avseende på villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder i fall där en sådan arresteringsorder utfärdas av en myndighet som deltar i rättskipningen i den medlemsstaten men inte själv är någon domstol, trots att denna skyldighet inte uttryckligen nämns i det rambeslutet.

122. Att det i den utfärdande medlemsstaten finns en sådan möjlighet till domstolskontroll med avseende på villkoren för att utfärda en europeisk arresteringsorder är en oundgänglig förutsättning för vidmakthållandet av ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande medlemsstaterna emellan. I detta hänseende vill jag erinra om att domstolen har slagit fast att ”[d]en höga graden av förtroende mellan medlemsstaterna som utgör grundvalen för systemet med den europeiska arresteringsordern bygger … på premissen att övriga medlemsstaters brottmålsdomstolar – vilka efter verkställigheten av

71 Se, bland annat, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 41 och där angiven rättspraxis) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 62 och där angiven rättspraxis).

72 Se domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 42). Se även domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 63).

73 Se domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 43) och domen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (punkt 64).

74 C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

75 Se dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 46). Se även dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

76 Se dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 47).

en europeisk arresteringsorder har att handlägga förundersökningsförfaranden eller förfaranden avseende verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd eller förfaranden för den straffrättsliga prövningen i sak – uppfyller de krav som ett effektivt domstolsskydd innebär”,[77] något som förutsätter att det faktiskt finns en möjlighet till domstolskontroll.

123. Den av domstolen fastslagna principen att en åklagares beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder måste kunna överklagas till domstol i den utfärdande medlemsstaten på ett sätt som till fullo uppfyller de krav som uppställs inom ramen för ett effektivt domstolsskydd medför också att det i den medlemsstaten måste finnas ett eller flera effektiva rättsmedel som kan användas för det ändamålet.

124. Noteras ska därutöver att domstolen har slagit fast att det i första hand är den utfärdande medlemsstatens ansvar att kontrollera att en europeisk arresteringsorder är lagenlig[78] men att detta i praktiken skulle sakna betydelse om unionsrätten inte innebar något krav på att en sådan kontroll faktiskt ska kunna ske i den medlemsstaten, antingen innan den eftersökte har överlämnats, i samband med överlämnandet eller efter detta. Den verkställande rättsliga myndighetens beslut påverkar alltså inte den berörda personens möjlighet att sedan han eller hon har överlämnats använda sig av de rättsmedel som finns i den utfärdande medlemsstatens rättsordning för att ifrågasätta giltigheten av den europeiska arresteringsorder som låg till grund för överlämnandet.[79]

125. Vidare innebär avsaknaden av närmare föreskrifter i rambeslut 2002/584 att medlemsstaterna åtnjuter en viss processuell autonomi i samband med genomförandet av rambeslutet och således förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vilka närmare åtgärder som ska vidtas för att få till stånd en möjlighet till domstolskontroll av beslut att utfärda en europeisk arresteringsorder.[80] När medlemsstaterna vidtar åtgärder för det ändamålet måste de emellertid se till att de inte sätter tillämpningen av rambeslut 2002/584 ur spel.[81]

126. Som jag ser saken måste den hänskjutande domstolen, för att kunna utföra en domstolskontroll av omständigheterna vid utfärdandet av den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet, tolka sin nationella processrätt på ett sådant sätt att den ur denna processrätt kan härleda en behörighet att inom ramen för prövningen av det anhängiggjorda målet prejudiciellt pröva huruvida förfarandet för utfärdande av den arresteringsordern var lagenligt.[82] På så sätt skulle den hänskjutande domstolens skyldighet att göra en unionsrättskonform tolkning göra det möjligt att avhjälpa de olägenheter som medlemsstaternas processuella autonomi kan ge upphov till såvitt avser kravet på ett effektivt domstolsskydd för den som har blivit föremål för överlämnande.

127. Om ett sådant ianspråktagande av den nationella processrätten till stöd för en prejudiciell domstolskontroll av förfarandet för utfärdande av den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet är otillräckligt eller visar sig vara omöjligt på grund av att det strider mot nationell lagstiftning, anser jag att den hänskjutande domstolen i stället skulle kunna härleda en sådan behörighet ur artikel 47 i stadgan.

77 Se dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 58).

78 Se, bland annat, dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 66 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 23 januari 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, punkt 50).

79 Se, analogt, på tal om en europeisk arresteringsorder utfärdad för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd, dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

80 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 52).

81 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkt 53).

82 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i de förenade målen Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg och Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Lyon och i Tours) (C-566/19 PPU och C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, punkt 97).

128. Det följer nämligen av EU-domstolens praxis att ”varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet, för det fall det är omöjligt för den att göra en tolkning av den nationella lagstiftningen som överensstämmer med unionsrättens krav, är skyldig, i egenskap av organ i en medlemsstat, att i enlighet med principen om unionsrättens företräde underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som har direkt effekt i det mål som den har att avgöra”. [83]

129. Av EU-domstolens praxis framgår vidare att ”artikel 47 i stadgan i sig är tillräcklig och inte behöver preciseras genom bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt för att ge enskilda en rätt som kan åberopas som sådan”. [84]

130. Dessutom gäller att ”[i] avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten”, men att ”[m]edlemsstaterna … likväl [bär] ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt domstolsskydd såsom föreskrivs i artikel 47 i stadgan”. [85]

131. EU-domstolen har också slagit fast att ”unionsrätten visserligen i princip inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att, för att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, införa andra rättsmedel vid de nationella domstolarna än dem som föreskrivs i nationell rätt”, men att ”[d]et förhåller sig … annorlunda om det av den nationella rättsordningens systematik framgår att det inte finns något rättsmedel som ens prejudiciellt ger en domstol möjlighet att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, eller om de enskildas enda möjlighet att få till stånd en domstolsprövning är att bryta mot gällande rätt”. [86]

132. För den händelse att den hänskjutande domstolen skulle finna att dess nationella processrätt inte kan tolkas på något annat sätt än så, att den utgör hinder för att den hänskjutande domstolen inom ramen för det anhängiggjorda målet prejudiciellt prövar lagenligheten av förfarandet för åklagarens utfärdande av den europeiska arresteringsordern, kan den hänskjutande domstolen alltså, som jag ser saken, i stället hämta behörighet för att utföra en sådan kontroll i artikel 47 i stadgan. [87]

133. Således gäller att när det i den utfärdande medlemsstatens processrätt inte föreskrivs något rättsmedel som gör det möjligt att få till stånd en domstolsprövning med avseende på villkoren för att utfärda en sådan europeisk arresteringsorder och i synnerhet en prövning av arresteringsorderns proportionalitet, vare sig före, samtidigt med eller efter utfärdandet, [88] måste en domstol som har att pröva en talan i ett skede av det straffrättsliga förfarandet som följer på utlämnandet av den eftersökta personen kunna göra en prejudiciell prövning med avseende på villkoren för att utfärda en sådan arresteringsorder.

83 Se, bland annat, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 139 och där angiven rättspraxis).

84 Se, bland annat, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

85 Se, bland annat, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 142 och där angiven rättspraxis).

86 Se, bland annat, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 143 och där angiven rättspraxis).

87 Se, analogt, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 146 och där angiven rättspraxis).

88 Se, för ett motsatt fall, domen Openbaar Ministerie (Åklagarmyndigheten i Sverige) (punkt 52).

134. Följaktligen är den hänskjutande domstolen, som i enlighet med artikel 270 i NPK har att pröva en begäran om at försättas på fri fot, behörig i kraft av artikel 47 i stadgan att pröva omständigheterna vid utfärdandet av den europeiska arresteringsorder som utgjorde en förutsättning för att den eftersökta personen kunde gripas, förmås att inställa sig inför den hänskjutande domstolen och sedermera bli föremål för ett häktningsbeslut.

135. Jag föreslår därför att EU-domstolen ska svara den hänskjutande domstolen att i fall där det i den utfärdande medlemsstatens lagstiftning inte föreskrivs något rättsmedel som ger möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av de omständigheter under vilka en europeisk arresteringsorder har utfärdats av en myndighet som deltar i rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten men inte själv är någon domstol, ska principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i stadgan stadfästa rätten till ett effektivt domstolsskydd tolkas enligt följande. Om en nationell domstol har att pröva en talan där det bestrids att fortsatt häktning av en person som har överlämnats med stöd av en europeisk arresteringsorder utfärdad på grundval av en nationell handling som inte kan betraktas som ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan”, i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584, är lagenlig, och där det inom ramen för denna talan har gjorts gällande att nämnda europeiska arresteringsorder är ogiltig mot bakgrund av unionsrätten, har den nationella domstolen en skyldighet att förklara sig behörig att utföra en sådan giltighetsprövning.

D. Konsekvenserna för häktningen av den misstänkte av att den europeiska arresteringsordern är ogiltig

136. Den hänskjutande domstolen har genom sin tredje tolkningsfråga även bett EU-domstolen att slå fast vilka konsekvenser den hänskjutande domstolen, inom ramen för den talan som den har att pröva rörande häktningen av MM, ska tillmäta ett konstaterande med innebörden att den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet är ogiltig.

137. I synnerhet har den hänskjutande domstolen, genom en hänvisning per analogi till den regel som anges i skäl 44 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden,[89] ställt sig frågan huruvida ett konstaterande med innebörden att nämnda europeiska arresteringsorder är ogiltig bör medföra att MM ges samma ställning som den han skulle ha haft om åsidosättandet av unionsrätten inte hade inträffat, vilket i det aktuella fallet skulle innebära att häktningen av MM måste hävas.

138. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen framhållit att samtliga rekvisit som enligt nationell rätt krävs för häktning var och fortfarande är uppfyllda i MM:s fall.

139. Trots detta har den hänskjutande domstolen emellertid påpekat att det i rent processuellt hänseende förhåller sig så, att en nödvändig förutsättning för beslutet att häkta MM var att han personligen inställde sig i den hänskjutande domstolen, och att han inställde sig var i sin tur en följd av att en ogiltig europeisk arresteringsorder verkställdes. Den hänskjutande domstolen anser att om arresteringsordern inte hade utfärdats, skulle MM inte ha gripits i Spanien, inte ha överlämnats till de bulgariska rättsliga myndigheterna och således inte heller ha häktats av den hänskjutande domstolen.

89 EUT L 65, 2016, s. 1. Skäl 44 i det direktivet har följande lydelse: ”Principen om effektiv unionsrätt kräver att medlemsstaterna inför lämpliga och effektiva rättsmedel i händelse av ett åsidosättande av en rättighet som gäller för enskilda enligt unionsrätten. Ett effektivt rättsmedel vid ett åsidosättande av någon av de rättigheter som föreskrivs i detta direktiv bör så långt det är möjligt ha till effekt att misstänkta eller tilltalade får samma ställning som den de skulle ha haft om åsidosättandet inte hade inträffat, i syfte att skydda rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar.”

140. Om detta resonemang godtas måste det enligt den hänskjutande domstolen innebära att häktningen av MM grundar sig på ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, med tanke på att den europeiska arresteringsordern utfärdades av ett obehörigt organ (eftersom den nödvändiga medverkan av en domstol inte hade säkerställts) och på grundval av ett beslut som inte utgör en nationell arresteringsorder. Mot bakgrund av detta borde den hänskjutande domstolen, enligt dess egen uppfattning, slå fast att den påföljande häktningen av MM, vilken inträffade efter verkställigheten av nämnda europeiska arresteringsorder, var rättsstridig. Således borde MM försättas på fri fot. [90]

141. Den hänskjutande domstolen anser alltså att den bör beakta de brister som den har konstaterat i den europeiska arresteringsordern och att den, om den finner att dessa brister är väsentliga, bör ha befogenhet att med hänvisning till dessa processuella skäl häva beslutet att häkta MM.

142. Jag vill härvidlag erinra om att den ifrågavarande häktningen är en följd av ett beslut som den hänskjutande domstolen meddelade den 29 juli 2020 med anledning av en häktningsframställan som åklagaren hade ingett föregående dag.

143. Detta häktningsbeslut bekräftades av appellationsdomstolen.

144. Den hänskjutande domstolen har nu att pröva en ny ansökan som syftar till att få till stånd en prövning av huruvida häktningen av MM var lagenlig. Förevarande begäran om förhandsavgörande har således framställts inom ramen för en talan som MM:s försvar har väckt med stöd av artikel 270 i NPK, i syfte att han ska försättas på fri fot.

145. Inledningsvis ska det understrykas att unionsrätten på sitt nuvarande utvecklingsstadium ännu inte har inneburit någon harmonisering av de villkor som måste vara uppfyllda för att en person som är föremål för ett straffrättsligt förfarande ska få häktas. [91] En nationell domstol som är behörig i frågor som rör häktning tillämpar således uteslutande de villkor som föreskrivs i den domstolens nationella rätt när den fattar beslut om häktning och i förekommande fall – för den händelse att den finner att dessa villkor inte längre är uppfyllda – om hävande av häktning.

146. Oaktat detta saknas det enligt min åsikt grund för att – som kommissionen förefaller göra – anse att *hela* det förfarande som den hänskjutande domstolens prövning hänför sig till faller utanför unionsrättens tillämpningsområde och att stadgan därför, enligt dess artikel 51.1, inte är tillämplig. Med tanke på, och såsom jag har påpekat ovan, att domstolsprövningen av den europeiska arresteringsorderns giltighet i det nationella målet måste göras inom ramen för den där aktuella talan, som alltså rör huruvida MM ska förbli häktad, är rambeslut 2002/584 och artikel 47 i stadgan tillämpliga. Och med tanke på att det system som införts genom det rambeslutet grundar sig, som har framgått av diskussionen ovan, på en garanti för att en europeisk arresteringsorder ska kunna bli föremål för domstolskontroll, är genomförandet av sådan domstolskontroll vidare att anse som en tillämpning av unionsrätten i överensstämmelse med artikel 51.1 i stadgan, oavsett i vilket skede av det straffrättsliga förfarandet som sådan domstolskontroll sker.

147. Efter detta klargörande vill jag emellertid slå fast att det instrument för straffrättsligt samarbete som den europeiska arresteringsordern utgör, enligt min mening, har vissa inneboende begränsningar som medför att varken rambeslut 2002/584 eller artikel 47 i stadgan föranleder någon skyldighet för den hänskjutande domstolen att försätta en häktad person på fri fot om den finner att den europeiska arresteringsorder som resulterade i att den personen överlämnades är ogiltig.

90 Den hänskjutande domstolen har gjort en jämförelse med det mål som föranledde domen av den 17 januari 2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30), och därvid framhållit att det målet rörde konsekvenserna av ett beslut meddelat av en myndighet som hade överskridit sina befogenheter (användning av bevisning som hade inhämtats genom telefonavlyssning för vilken tillstånd hade lämnats av en rättslig myndighet som nyligen hade förlorat behörigheten att utfärda sådant tillstånd).

91 Se, för en illustration av gränserna för tillämpligheten av direktiv 2016/343 och av artiklarna 6 och 47 i stadgan såvitt avser häktning, dom av den 28 november 2019, Spetsializirana prokuratura (C-653/19 PPU, EU:C:2019:1024). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet Spetsializirana prokuratura (C-653/19 PPU, EU:C:2019:983, punkt 15 och följande punkter).

148. Syftet med den europeiska arresteringsordern som institut är nämligen, i överensstämmelse med artikel 1.1 i rambeslutet, att en eftersökt person ”ska *gripa*[*s*] *och överlämna*[*s*] … för att, med hänsyn till målet med rambeslutet, den som begått brottet inte ska undkomma straff och att denne [ska] åtalas eller [avtjäna] det frihetsstraff som han eller hon dömts till”.[92] Härav följer att när den eftersökta personen har gripits och sedan överlämnats till den utfärdande medlemsstaten, har den europeiska arresteringsordern i princip uttömt sina rättsverkningar, med förbehåll för de verkningar av ett överlämnande som uttryckligen föreskrivs i kapitel 3 i rambeslut 2002/584.[93]

149. Med tanke på att den europeiska arresteringsordern som institut alltså har dessa inneboende begränsningar, måste det framhållas att en europeisk arresteringsorder inte är en handling som kan läggas till grund för ett frihetsberövande av den berörda personen i den utfärdande medlemsstaten.

150. Denna situation måste särskiljas från den som råder i den verkställande medlemsstaten. Beslut att frihetsberöva en person som i den verkställande medlemsstaten har gripits på grundval av en europeisk arresteringsorder ska visserligen enligt artikel 12 i rambeslut 2002/584 fattas i enlighet med den nationella lagstiftningen i den medlemsstaten, men den europeiska arresteringsordern utgör ändå en nödvändig förutsättning för ett sådant frihetsberövande. Detta betyder att om den verkställande rättsliga myndigheten ser sig föranledd att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder, undanröjer detta den rättsliga grunden för en eventuell frihetsberövande åtgärd som har beslutats inför ett kommande överlämnande.

151. När den eftersökta personen väl har överlämnats till den utfärdande medlemsstaten, kan endast en nationell handling utfärdad av en rättslig myndighet i den medlemsstaten utgöra rättslig grund för frihetsberövande.[94] Detta betyder att när den person som är föremål för straffrättsliga åtgärder i den utfärdande medlemsstaten har överlämnats till denna, måste ett beslut att häkta honom eller henne nödvändigtvis grundas på en nationell handling som kan användas för det ändamålet. Beroende på hur den nationella rätten ser ut kan en sådan handling exempelvis utgöras av en nationell arresteringsorder, vilken i förekommande fall, om de rekvisit som gäller enligt nationell rätt är uppfyllda, följs av ett domstolsbeslut om häktning av den berörde. Av detta följer att häktning inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i den utfärdande medlemsstaten inte grundar sig på utfärdandet av en europeisk arresteringsorder utan härrör från en i vederbörlig ordning utfärdad nationell handling som kan utgöra grund för häktningsbeslut.

152. Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att i varje enskilt fall bedöma huruvida en nationell frihetsberövande tvångsåtgärd har vidtagits med avseende på den eftersökta personen och huruvida denna åtgärd i så fall har vidtagits i överensstämmelse med den utfärdande medlemsstatens nationella rätt.

92 Dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 39). Min kursivering.

93 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:890, punkterna 81 och 82). Hon beskriver där det förfarande som omfattas av rambeslut 2002/584 som ”en cirkel som inleds med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder … och … sluts när den europeiska arresteringsordern verkställs och överlämnandet genomförs” (punkt 83). Med ledning av detta drar hon slutsatsen att ”verkningarna av detta förfarande inte kan sträcka sig längre än rambeslutets tillämpningsområde och syfte, det vill säga överlämnandet av den eftersökta personen”, samt att ”[d]et fåtal verkningar av detta förfarande som kvarstår efter överlämnandet definieras klart och tydligt i kapitel 3 i rambeslutet” (punkt 84).

94 Domen av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 56), innehåller upplysningar som är användbara i det hänseendet, även om det behöver påpekas att den domen dels rörde en europeisk arresteringsorder utfärdad för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd, dels avsåg ett fall där det konstaterades att arresteringsorderns giltighet inte påverkades av att den saknade en uppgift om ett kompletterande straff. När domstolen i den domen bemötte ett argument som väsentligen innebar att den verkställande rättsliga myndighetens beslut skulle anses utgöra grunden för frihetsberövandet i den utfärdande medlemsstaten och att ett frihetsstraff därför inte skulle få verkställas om det inte omfattades av den verkställande rättsliga myndighetens beslut och överlämnandet således inte hade godkänts såvitt avsåg det straffet, slog domstolen nämligen fast att ”den verkställande myndighetens beslut … inte [har] till syfte att godkänna verkställighet av ett frihetsstraff i den utfärdande medlemsstaten. … [D]et beslutet *[är] bara ett godkännande av att den eftersökta personen överlämnas*, i enlighet med bestämmelserna i rambeslut 2002/584, så att straff kan utdömas för brottet. *Grunden för verkställigheten av frihetsstraffet är den verkställbara dom* som meddelats i den utfärdande medlemsstaten och som [enligt] artikel 8.1 c i rambeslutet måste anges.” (punkt 56, mina kursiveringar).

153. I synnerhet är det mot bakgrund av den nationella rätten i den utfärdande medlemsstaten som det ska fastställas vilka konsekvenser avsaknaden av en giltig nationell arresteringsorder kan få för beslut om huruvida en person som är föremål för straffrättsliga åtgärder ska häktas och huruvida en sådan person som har häktats ska förbli häktad eller försättas på fri fot. [95]

154. Jag vill emellertid framhålla att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis är skyldiga att iaktta unionsrätten när de utövar sina befogenheter på det straffrättsliga området. [96]

155. Således ankommer det på den nationella domstolen att göra allt vad den kan för att i största möjliga mån slå vakt om effektiviteten hos det system för överlämnande som införs genom rambeslut 2002/584. Av det skälet bör ett eventuellt beslut att försätta den berörda personen på fri fot åtföljas eller efterföljas av åtgärder som hindrar att denne avviker på nytt. Utan sådana åtgärder skulle effektiviteten hos det system för överlämnande som införs genom det rambeslutet kunna inskränkas, vilket skulle göra det svårare att uppnå de mål som eftersträvas genom det systemet, [97] bland annat att brottslingar inte ska undkomma straff. [98] Både det straffrättsliga samarbetets ändamålsenlighet och det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna skulle riskera att undergrävas i betydande grad om en sådan process för överlämnande som den som har genomförts i det aktuella fallet i slutändan skulle bli verkningslös i den bemärkelsen att den överlämnade personen avvek på nytt och en ny europeisk arresteringsorder behövde utfärdas.

156. Slutligen vill jag klargöra att min bedömning ovan inte påverkar möjligheten för den som har blivit föremål för en ogiltig europeisk arresteringsorder att i enlighet med den utfärdande medlemsstatens nationella rätt väcka skadeståndstalan vid den nationella domstol som är behörig att pröva en sådan talan.

157. Av det ovan anförda drar jag slutsatsen att rambeslut 2002/584 och artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att ett konstaterande från den hänskjutande domstolens sida med innebörden att en europeisk arresteringsorder har utfärdats på ett rättsstridigt sätt i så måtto att den inte grundar sig på ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i det rambeslutet, inte medför att det med anledning därav måste förordnas om försättande på fri fot av en person som har häktats efter det att den verkställande medlemsstaten har överlämnat honom eller henne till den utfärdande medlemsstaten.

158. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i enlighet med sin nationella rätt slå fast vilka konsekvenser avsaknaden av en sådan nationell handling såsom rättslig grund för en europeisk arresteringsorder kan få för beslutet huruvida den misstänkte fortsatt ska hållas häktad, varvid den hänskjutande domstolen måste säkerställa att den inte undergräver effektiviteten hos det system för överlämnande som införts genom rambeslut 2002/584.

95 Härvidlag erinrar jag om att MM inte har blivit föremål för något dekret utfärdat av åklagaren med stöd av artikel 64.2 i NPK samt att utfärdande av ett sådant dekret i Bulgarien förefaller vara det normala sättet att utfärda en nationell arresteringsorder avseende en person som är föremål för straffrättsliga åtgärder.

96 Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1998, Bickel och Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punkt 17). Se även dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

97 Se, analogt, såvitt avser utlöpandet av de tidsfrister som anges i artikel 17 i rambeslut 2002/584, dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 50).

98 Se, bland annat, dom av den 6 december 2018, IK (Verkställighet av kompletterande straff) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, punkt 39).

V. Förslag till avgörande

159. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) enligt följande:

1) Artikel 8.1 c 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 en europeisk arresteringsorder ska anses vara ogiltig om den inte grundar sig på ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i den bestämmelsen. Det begreppet innefattar nationella åtgärder vidtagna av en rättslig myndighet i syfte att en person som är föremål för ett straffrättsligt förfarande ska eftersökas och gripas, så att vederbörande kan ställas inför domstol och det straffrättsliga förfarandet genomföras. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida en nationell handling med innebörden att brottsmisstanke delges, såsom den handling som ligger till grund för den europeiska arresteringsorder som är i fråga i det nationella målet, har sådana rättsverkningar.

2) I fall där det i den utfärdande medlemsstatens lagstiftning inte föreskrivs något rättsmedel som ger möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av de omständigheter under vilka en europeisk arresteringsorder har utfärdats av en myndighet som deltar i rättskipningen i den utfärdande medlemsstaten men inte själv är någon domstol, ska principen om unionsrättens företräde och den i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna stadfästa rätten till ett effektivt domstolsskydd tolkas så, att de innebär att om en nationell domstol har att pröva en talan där det bestrids att fortsatt häktning av en person som har överlämnats med stöd av en europeisk arresteringsorder utfärdad på grundval av en nationell handling som inte kan betraktas som ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan”, i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584, är lagenlig, och det inom ramen för denna talan har gjorts gällande att nämnda europeiska arresteringsorder är ogiltig mot bakgrund av unionsrätten, har den nationella domstolen en skyldighet att förklara sig behörig att utföra en sådan giltighetsprövning.

3) Rambeslut 2002/584 i dess ändrade lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att ett konstaterande från den hänskjutande domstolens sida med innebörden att en europeisk arresteringsorder har utfärdats på ett rättsstridigt sätt i så måtto att den inte grundar sig på ”en [nationell] arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan” i den mening som avses i artikel 8.1 c i det rambeslutet, inte medför att det med anledning därav måste förordnas om försättande på fri fot av en person som har häktats efter det att den verkställande medlemsstaten har överlämnat honom eller henne till den utfärdande medlemsstaten.

   Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i enlighet med sin nationella rätt slå fast vilka konsekvenser avsaknaden av en sådan nationell handling såsom rättslig grund för en europeisk arresteringsorder kan få för beslutet huruvida den misstänkte fortsatt ska hållas häktad, varvid den hänskjutande domstolen ska säkerställa att den inte undergräver effektiviteten hos det system för överlämnande som införts genom nämnda rambeslut.