Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 6 november 2018 [1]

Mål C-492/18 (PPU)

Openbaar Ministerie
mot
TC

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Rambeslut 2002/584/RIF – Europeisk arresteringsorder – Beslut om överlämnande – Artikel 17 – Den eftersökta personens rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 6 – Rätt till frihet”

I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande har framställts i samband med verkställighet i Nederländerna av en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en rättslig myndighet i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland mot TC i lagföringssyfte.

2. Efter det att TC greps i Nederländerna hänsköts en begäran om förhandsavgörande i målet RO [2] till domstolen. Begäran om förhandsavgörande avsåg konsekvenserna av att Förenade kungariket anmält sin avsikt att utträda ur EU, i enlighet med artikel 50.2 FEU, för verkställigheten av en europeisk arresteringsorder som utfärdats av medlemsstatens myndigheter. Den hänskjutande domstolen i det aktuella målet har vilandeförklarat målet i avvaktan på domen i målet RO, vilket ledde till att TC hölls häktad i mer än 90 dagar.

3. Enligt en nationell bestämmelse genom vilken rambeslut 2002/584/RIF [3] har införlivats med nederländsk rätt ska frihetsberövandet av den eftersökta personen enligt en europeisk arresteringsorder dock upphöra efter det att den tidsfrist på 90 dagar räknad från och med den dag då personen greps har löpt ut. De nederländska domstolarna finner dock att tidsfristen ska avbrytas för att personen ska kunna hållas kvar i häkte.

1 Originalspråk: franska.

2 Dom av den 19 september 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

3 Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 om ändring av rambesluten 2002/584/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF och 2008/947/RIF och om stärkande av medborgarnas processuella rättigheter och främjande av tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på ett avgörande när den berörda personen inte var personligen närvarande vid förhandlingen (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslutet).

4. Det är i detta sammanhang som den hänskjutande domstolen genom sin begäran om förhandsavgörande vill att domstolen ska klargöra huruvida TC:s fortsatta frihetsberövande är förenligt med artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. I artikel 1.3 i rambeslutet anges att rambeslutet ”[inte] påverkar … skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen”.

6. I artikel 12 i rambeslutet, med rubriken ”Fortsatt frihetsberövande”, anges följande:

”Om en person grips på grundval av en europeisk arresteringsorder skall den verkställande rättsliga myndigheten fatta beslut i enlighet med den verkställande medlemsstatens lagstiftning om huruvida personen skall hållas kvar i häkte. Det är alltid möjligt att, i enlighet med den nationella lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten, tillfälligt försätta personen på fri fot, med förbehåll för att den behöriga myndigheten i denna medlemsstat vidtar alla åtgärder som den bedömer vara nödvändiga för att undvika att den eftersökte avviker.

7. Artiklarna 17.1, 17.3–17.5 och 17.7 i rambeslutet har följande lydelse:

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

…

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

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

5. Så länge något slutgiltigt beslut om verkställande av den europeiska arresteringsordern inte har fattats av den verkställande rättsliga myndigheten skall denna säkerställa att de nödvändiga materiella villkoren för ett faktiskt överlämnande av personen föreligger.

…

7. Om en medlemsstat i undantagsfall inte kan iaktta de tidsfrister som föreskrivs i denna artikel skall den underrätta Eurojust och ange skälen till förseningen. Dessutom skall en medlemsstat som har drabbats av upprepade förseningar med att verkställa europeiska arresteringsorder från en annan medlemsstats sida underrätta rådet så att det nationella genomförandet av detta rambeslut kan utvärderas på medlemsstatsnivå.”

B. Nederländsk rätt

8. Rambeslutet införlivades i nederländsk rätt genom Overleveringswet (Stb. 2004, nr 195) (lag om överlämnande, nedan kallad OLW). I artiklarna 22.1, 22.3 och 22.4 OLW föreskrivs följande:

”1. Beslut om överlämnande ska antas av Rechtbank (domstol) senast 60 dagar efter det att den eftersökta person som avses i artikel 21 greps.

…

3. Rechtbank (domstol) får i undantagsfall förlänga den tidsfrist på 60 dagar med högst 30 dagar under förutsättning att Rechtbank anger skälen till förlängningen till den utfärdande rättsliga myndigheten.

4. Om Rechtbank (domstol) inte har fattat beslut inom den tidsfrist som anges i punkt 3, kan den på nytt förlänga tidsfristen på obegränsad tid under förutsättning att frihetsberövandet av den eftersökta personen villkorligt och tillfälligt upphävs och att den utfärdande rättsliga myndigheten underrättas.”

9. I artikel 64 OLW föreskrivs följande:

”1. I de fall där ett beslut om frihetsberövande kan eller ska fattas enligt förevarande lag, får det beslutas att frihetsberövandet skjuts upp eller villkorligt och tillfälligt upphävs fram till dess att Rechtbank (domstol) har fattat beslut om att bevilja överlämnandet. De villkor som uppställs är enbart avsedda att förhindra avvikelse.

2. Artikel 80, med undantag för artikel 80.2, och artiklarna 81–88 i straffprocesslagen ska tillämpas med nödvändiga ändringar på de beslut som Rechtbank (domstol) eller undersökningsdomaren antar enligt artikel 80.1.”

10. Enligt artikel 84.1 första meningen i Wetboek van Strafvordering (den nederländska straffprocesslagen) som tillämpas på grundval av artikel 64.2 OLW kan åklagarmyndigheten fatta beslut om att den eftersöka personen ska gripas för det fall att en av de förutsättningar för att frihetsberövandet upphävs i väntan på överlämnande inte uppfylls, eller om det föreligger risk för att personen avviker på grund av vissa speciella omständigheter.

III. Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

11. Den 12 juni 2017 utfärdade en rättslig myndighet i Förenade kungariket en europeisk arresteringsorder i syfte att lagföra TC för brott. TC är medborgare i Storbritannien och bosatt i Spanien och misstänks för att ha deltagit i import, distribution och försäljning av tung narkotika.

12. TC greps den 4 april 2018 i Nederländerna. Den tidsfrist på 60 dagar för att anta ett beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder som föreskrivs i artikel 22.1 OLW och artikel 17.3 i rambeslutet började löpa från och med den dagen.

13. Den 31 maj 2018 förlängde den hänskjutande domstolen tidsfristen med ytterligare 30 dagar för att anta ett beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder.

14. I beslut av den 14 juni 2018 har den hänskjutande domstolen vilandeförklarat målet i avvaktan på domen i målet RO.[4] Vidare godkände den hänskjutande domstolen att tidsfristen för att anta beslut om verkställighet av den europeiska arresteringsordern skulle avbrytas, varför TC blev kvar i häkte.

4 Dom av den 19 september 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

15. TC:s juridiska rådgivare framställde den 27 juni 2018 vid den hänskjutande domstolen, på grundval av artikel 22.4 OLW, en begäran om att TC tillfälligt skulle försättas på fri fot från och med den 4 juli 2018, det vill säga 90 dagar efter det att TC häktades. Enligt artikel 22.4 OLW ska den hänskjutande domstolen i princip upphäva ett frihetsberövande i väntan på att den eftersökta personen överlämnas så snart som den föreskrivna tidsfristen på 90 dagar för att anta ett slutgiltigt beslut om att verkställa den europeiska arresteringsordern har löpt ut.

16. Den hänskjutande domstolen finner först att den nederländska lagstiftaren vid rambeslutets införlivande utgick från att när tidsfristen på 90 dagar enligt rambeslutet löper ut så är den eftersökta personen inte längre frihetsberövad i väntan på att vederbörande ska överlämnas. Den domstolen menar att det framgår av domen i målet Lanigan [5] att rambeslutet inte föreskriver någon allmän och ovillkorlig skyldighet att (tillfälligt) försätta personen på fri fot när tidsfristen på 90 dagar har löpt ut, såvitt förfarandet för överlämnade har genomförts på ett tillräckligt skyndsamt sätt och tiden för frihetsberövandet därför inte är orimlig. [6]

17. Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam) har tillagt att artikel 22.4 OLW inte tillräckligt tar hänsyn till de skyldigheter som åligger den hänskjutande domstolen i enlighet med bestämmelser i unionens primärrätt.

18. Närmare bestämt har den hänskjutande domstolen angett att den ska begära förhandsavgörande från domstolen, när svaret på frågorna är nödvändigt för att fatta beslut om verkställigheten av en europeisk arresteringsorder. Vidare ska den hänskjutande domstolen avvakta svaret på frågor som andra medlemsstaters rättsliga myndigheter har ställt ifall svaret på en fråga som en annan domstol har ställt är nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna fatta sitt beslut. Avslutningsvis ska den hänskjutande domstolen enligt domen i målet Aranyosi och Căldăraru [7] skjuta upp sitt beslut om överlämnande om det finns en verklig risk för att den eftersökta personen utsätts för en omänsklig eller förnedrande behandling i den utfärdande medlemsstaten.

19. Härvidlag har den hänskjutande domstolen också preciserat att omständigheter som ger upphov till en av de ovannämnda skyldigheterna enligt domstolens praxis utgör ”exceptionella omständigheter” i den mening som avses i artikel 17.7 i rambeslutet som hindrar den verkställande medlemsstaten att iaktta tidsfristen på 90 dagar för att anta beslut. [8]

20. Dessutom har den hänskjutande domstolen angett att den har identifierat flera skäl som den finner speglar risken för att TC avviker efter det att han försätts på fri fot. Under sådana omständigheter anser den hänskjutande domstolen att den inte kan upphäva TC:s frihetsberövande och samtidigt säkerställa att de nödvändiga materiella villkoren för ett faktiskt överlämnande av TC i den mening som avses i artikel 17.5 i rambeslutet är fortsatt uppfyllda.

21. I syfte att lösa motsägelsen mellan de olika skyldigheterna som åligger den hänskjutande domstolen och lydelsen i artikel 22.4 OLW har den hänskjutande domstolen framhållit att den i tidigare avgöranden kom fram till en tolkning av bestämmelsen som den finner är förenlig med rambeslutet. Enligt denna tolkning avbryter den hänskjutande domstolen tidsfristen för att anta ett beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder när det föreligger omständigheter som ger upphov till en av de skyldigheter som anges i punkt 18 i detta förslag till avgörande. Under den tid som tidsfristen avbryts är den hänskjutande domstolen inte skyldig att försätta den eftersökta personen på

5 Dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 50).

6 Dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkterna 52 och 58).

7 Dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

8 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang hänvisat till dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkterna 64 och 65) och dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 99).

fri fot, såvitt tidsfristen på 90 dagar inte löper och följaktligen inte kan löpa ut. Denna tolkning är inte oförenlig med en tillfällig frigivning, om bland annat tiden för frihetsberövandet blir orimligt lång. Den hänskjutande domstolen finner dock att det aktuella frihetsberövandet i väntan på TC:s överlämnande inte är orimligt långt.

22. Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att Gerechtshof Amsterdam (Appellationsdomstolen i Amsterdam, Nederländerna), överklagandeinstansen i sådana mål, däremot fann i tidigare avgöranden att artikel 22.4 OLW inte kan tolkas så som har föreslagits i föregående punkt. Enligt den hänskjutande domstolen gör Gerechtshof Amsterdam (Appellationsdomstolen i Amsterdam) en avvägning mellan intresset av att skydda unionens rättsordning och intresset av att skydda nationell rätt mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen för att kunna fastställa huruvida tidsfristerna för att anta beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder ska avbrytas.

23. Av begäran om förhandsavgörande framgår emellertid att intresseavvägningen hittills har lett till ett konkret resultat som är identiskt med det resultatet som uppnåtts med den hänskjutande domstolens angreppsmetod. Under alla omständigheter har den hänskjutande domstolen i sin beslutspraxis fortsatt att tillämpa sin egen tolkning av rättspraxis.

IV. Tolkningsfrågan som hänskjutits till domstolen för förhandsavgörande

24. Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam, Nederländerna) genom beslut av den 27 juli 2018 som inkom till domstolen samma dag, att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Strider ett fortsatt frihetsberövande i väntan på överlämnandet av en eftersökt person som riskerar att avvika för en tidsperiod som överstiger 90 dagar från och med den dag då personen greps mot artikel 6 i [stadgan], när

– den verkställande medlemsstaten införlivade artikel 17 i rambeslutet [2002/584] såtillvida att ett frihetsberövande i väntan på att en eftersökt person överlämnas alltid ska upphävas så snart som den föreskrivna tidsfristen på 90 dagar för att anta ett slutgiltigt beslut om att verkställa den europeiska arresteringsordern har löpt ut, och

– medlemsstatens rättsliga myndigheter har tolkat den nationella lagstiftningen så att tidsfristen för att anta ett beslut avbryts så snart som den verkställande rättsliga myndigheten beslutar om att begära förhandsavgörande från domstolen, eller att invänta svar på frågor som ställts i samband med att en annan verkställande rättslig myndighet begärt förhandsavgörande, eller till och med att skjuta upp beslutet om överlämnande på grund av att det föreligger en verklig risk för att den eftersökta personen utsätts för en omänsklig eller förnedrande behandling under ett frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten?”

V. Förfarandet vid domstolen

25. Med beaktande av att TC är frihetsberövad och att begäran om förhandsavgörande ger upphov till frågor som omfattas av avdelning V i den tredje delen i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har den hänskjutande domstolen i samma beslut även ansökt om att domstolen ska handlägga begäran om förhandsavgörande enligt förfarandet för brådskande mål som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

26. Genom beslut av den 9 augusti 2018 biföll domstolen ansökan.

27. Skriftliga yttranden har ingetts av parterna i förfarandet vid den nationella domstolen, den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa parter, den nederländska, den tjeckiska, den irländska och den italienska regeringen, samt kommissionen yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 4 oktober 2018.

28. Under tiden meddelade domstolen den 19 september 2018 domen i målet RO (C-327/18 PPU). Förfarandet i det nationella målet hade vilandeförklarats den 14 juni 2018 i väntan på denna dom. I denna dom har domstolen i huvudsak funnit att den verkställande medlemsstaten inte får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder så länge som den utfärdande medlemsstaten tillhör unionen.

29. Som svar på domstolens fråga har den hänskjutande domstolen den 26 september 2018 angett att den aktuella europeiska arresteringsordern ännu inte hade verkställts och att TC fortfarande var frihetsberövad. TC hade således hållits kvar i häkte i mer än sex månader när förhandlingen ägde rum.

VI. Bedömning

30. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågan för att i huvudsak få klarhet i huruvida ett fortsatt frihetsberövande av en eftersökt person enligt en europeisk arresteringsorder vid utgången av tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då personen greps inskränker rätten till frihet som iakttar kravet på lagstöd, såsom föreskrivs i artiklarna 6 och 52.1 i stadgan, när begränsningen bygger på flera olika tolkningar i rättspraxis av en nationell bestämmelse som utgör hinder för ett sådant fortsatt frihetsberövande.

31. Begäran om förhandsavgörande innehåller även ett antal frågor som inte avspeglas i tolkningsfrågan. Frågorna avser nämligen huruvida den hänskjutande domstolen, ifall domstolen skulle svara på tolkningsfrågan på så sätt att ett fortsatt frihetsberövande strider mot stadgan, ska låta bli att tillämpa artikel 22.4 OLW. Jag anser att frågorna avser huruvida det ankommer på en nationell domstol att underlåta att tillämpa bestämmelserna i nationell rätt som strider mot unionsrätten när domstolen inte kan säkerställa förenligheten med unionsrätten genom att använda tolkningen i rättspraxis.

32. I detta förslag till avgörande föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan på så sätt att stadgan, under förhållanden som de nu aktuella, utgör hinder för att frihetsberövandet fortsätter vid utgången av tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då personen greps. Närmare bestämt anser jag att de tolkningar av rättspraxis som den hänskjutande domstolen och Gerechtshof Amsterdam (Appellationsdomstolen i Amsterdam) har gjort inte uppfyller kravet på lagstöd i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

33. Mot bakgrund av det svar som jag föreslår på tolkningsfrågan såsom den har formulerats, för att den hänskjutande domstolen ska få ett användbart svar, ska rättsfrågan om den skyldighet som åligger en nationell domstol att underlåta att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som strider mot unionsrätten besvaras. De frågor som den hänskjutande domstolen därvid ställer bygger dock på antagandet att en nationell bestämmelse, såsom artikel 22.4 OLW, strider mot det system som inrättats i rambeslutet.

34. Jag kommer först att pröva huruvida kravet på lagstöd är uppfyllt när de verkställande rättsliga myndigheterna försöker införa begränsningar av rätten till frihet genom att hänvisa till rättspraxis. Vidare kommer jag att behandla frågan huruvida rambeslutet är förenligt med en nationell bestämmelse som föreskriver en ovillkorlig skyldighet att försätta en eftersökt person på fri fot i

enlighet med en europeisk arresteringsorder vid utgången av tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då personen greps. Ifall frågan besvaras nekande kommer jag till sist att behandla problematiken med skyldigheten att underlåta att tillämpa en sådan bestämmelse genom vilken rambeslutet har införlivats med nationell rätt.

A. Kravet på lagstöd

35. Det är riktigt att artikel 52.1 inte uttryckligen anges i begäran om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen har nämligen begärt att domstolen klargör förenligheten av de tolkningar i rättspraxis som beskrivits i begäran med artikel 6 i stadgan och har vid upprepade tillfällen åberopat rättssäkerhetsprincipen.

36. Jag anser dock att, å ena sidan, frihetsberövandet av en person utgör en begränsning av utövandet av rättigheten som erkänns i artikel 6 i stadgan. En sådan begränsning strider mot bestämmelsen när den inte uppfyller kraven i artikel 52.1 i stadgan.[9] Å andra sidan kräver rättssäkerhetsprincipen att rättsregler ska vara klara, precisa och förutsägbara i sina verkningar, i synnerhet när de riskerar att få ogynnsamma följder för enskilda eller företag.[10] Såsom jag kommer att visa i punkterna 39–52 i detta förslag till avgörande ska samma villkor vara uppfyllda vad gäller kravet på lagstöd i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Av dessa skäl kan det anses att detta krav återspeglar rättssäkerhetsprincipen vid en begränsning av utövandet av de rättigheter och friheter som säkerställs genom stadgan.

37. De som föredrar ett svar som går ut på att stadgan utgör hinder för de tolkningar som de nederländska domstolarna har valt – nämligen TC, den nederländska och den italienska regeringen, samt kommissionen – har uttryckt tvivel om huruvida det finns lagstöd i nederländsk rätt som tillåter ett fortsatt frihetsberövande av personen vid utgången av tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då personen greps. Den irländska regeringen anser däremot att en tolkning i rättspraxis av en nationell bestämmelse kan utgöra ett sådant lagstöd, förutsatt att den uppfyller vissa villkor.[11]

38. Jag anser således att, i förevarande mål, frågan huruvida kravet på lagstöd som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan iakttas när det föreligger tolkningar i rättspraxis såsom de som beskrivs i begäran om förhandsavgörande ska besvaras.

1. Fastställandet av vad som avses med ”lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan

39. I sitt yttrande 1/15[12] har domstolen inte godtagit Europaparlamentets argument att begreppet lag, som bland annat används i artikel 52.1 i stadgan, sammanfaller med begreppet lagstiftningsakt som föreskrivs i FEUF.[13] Domstolen har nämligen funnit att det ”i förevarande mål … inte [har] påstått att det planerade avtalet inte skulle kunna uppfylla kraven på tillgänglighet och förutsägbarhet för att de ingrepp som avtalet medför ska kunna anses vara föreskrivna i lag i den mening som avses i … [bland

9 På liknande sätt anser jag att en sådan formulering av de utmaningar som tolkningsfrågan orsakar är förenlig med domstolens resonemang i dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkterna 54 och 55). Domstolen utgick nämligen från att ett fortsatt frihetsberövande av den eftersökta personen utgör en begränsning i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Domstolen antog samma synsätt i domen i målet Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 101) i vilken den fann att när en rättslig myndighet inte har antagit ett beslut om att verkställa en arresteringsorder när tidsfristen på 90 dagar har löpt ut och den, i det skedet, avser att hålla personen fortsatt frihetsberövad, så ska myndigheten iaktta kravet på proportionalitet som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan. Vad gäller begränsningen av rätten till frihet som består i att den berörda personen hålls i förvar, se dom av den 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 51).

10 Se, bland annat, dom av den 18 november 2008, Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

11 Det är riktigt att artikel 52.1 i stadgan ställer ytterligare krav för att en begränsning av utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan kan godtas. Däremot är det inte nödvändigt att pröva huruvida de andra kraven är uppfyllda när kravet på lagstöd inte är uppfyllt.

12 Yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592).

13 Yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punkt 37).

annat artikel] 52.1 i stadgan”.[14] Av yttrande 1/15[15] följer således att de nödvändiga villkoren för att uppfylla kravet på lagstöd inte berodde på de formella egenskaperna i begränsningskällan, utan snarare på dess materiella egenskaper vad gäller tillgänglighet och förutsägbarhet. Man kan därför undra om i vissa fall en rättspraxis med sådana materiella egenskaper kan utgöra ett lagstöd på grundval av vilket en begränsning av en rättighet som säkerställs genom stadgan kan motiveras.

40. Det ska dock preciseras att domstolen i domen i målet Knauf Gips/kommissionen,[16] som delvis ogiltigförklarade en dom från tribunalen, har funnit att, i avsaknad av uttryckligt lagstöd, en sådan begränsning av rätten till effektiva rättsmedel och rätten till opartisk domstol som garanteras genom artikel 47 i stadgan strider mot den grundläggande legalitetsprincipen. I detta sammanhang har domstolen erinrat om att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns genom stadgan måste vara föreskriven i lag enligt artikel 52.1 i stadgan.

41. Det ska påpekas att tribunalen i domen i målet Knauf Gips/kommissionen[17] har grundat den begränsning som domstolen underkände på målet Akzo Nobel/kommissionen.[18] Det rörde sig således om en lösning i rättspraxis. Därför anser jag att domstolens hänvisning till ”avsaknaden av lagstöd” visar att rättspraxis, under förhållanden som de nu aktuella, inte utgjorde lämpligt stöd för att motivera begränsningen av en rättighet som garanteras genom stadgan.

42. Visserligen kan den lösning som domstolen valde i domen i målet Knauf Gips/kommissionen[19] inte förstås så att den innebär att rättspraxis generellt sett inte i något fall kan utgöra stöd för en begränsning i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. I domen uppmärksammas dock vissa särdrag vad gäller införandet av en begränsning av de grundläggande rättigheterna i rättspraxis.

43. I förevarande fall handlade det om en accessorisk rättspraxis. Vidare hade domen i målet Akzo Nobel/kommissionen,[20] som tribunalen åberopade till stöd för den slutsats som ändrades av domstolen, inte varit föremål för domstolens prövning, eftersom klaganden hade återkallat överklagandet av denna dom.[21] Det följer således inte av domen i målet Knauf Gips/kommissionen[22] att domstolen skulle ha uteslutit att en rättspraxis, förutsatt att den är tillgänglig, förutsägbar, och inte är en accessorisk rättspraxis som inte godtagits av högre instanser, kan utgöra ett lagstöd för en begräsning i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

44. Det förefaller som om denna tolkning delas av vissa av de generaladvokater som redan yttrat sig om denna problematik på så sätt att en begränsning av de rättigheter som garanteras genom stadgan i vissa fall kan föranledas av en fast rättspraxis som de lägre instanserna har följt.[23] Betoningen av att de lägre instanserna ska erkänna viss rättspraxis förefaller dock tyda på att en sådan rättspraxis ska härröra från högre instanser eller åtminstone ha godtagits av dem.

14 Yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punkt 146).

15 Yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592).

16 Dom av den 1 juli 2010, Knauf Gips/kommissionen (C-407/08 P, EU:C:2010:389, punkterna 91 och 92).

17 Dom av den 8 juli 2008, Knauf Gips/kommissionen (T-52/03, ej publicerad, EU:T:2008:253, punkt 360).

18 Dom av den 27 september 2006, Akzo Nobel/kommissionen (T-330/01, EU:T:2006:269).

19 Dom av den 1 juli 2010, Knauf Gips/kommissionen (C-407/08 P, EU:C:2010:389, punkterna 91 och 92).

20 Dom av den 27 september 2006, Akzo Nobel/kommissionen (T-330/01, EU:T:2006:269).

21 Se beslut av domstolens ordförande av den 8 maj 2007, Akzo Nobel/kommissionen (C-509/06 P, ej publicerat, EU:C:2007:269).

22 Dom av den 1 juli 2010 (C-407/08 P, EU:C:2010:389, punkterna 91 och 92).

23 I sitt förslag till avgörande i de förenade målen NS (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:610, fotnot 75) har generaladvokaten Trstenjak ansett att en begränsning av de grundläggande rättigheterna som erkänns i nationell rätt även kan härledas från sedvanerätt och rättspraxis. I detta avseende anser jag att sedvanerätt och rättspraxis till sin art kännetecknas av en hög grad av stabilitet och, i viss utsträckning, har bindande verkan. I sitt förslag till avgörande som föredrogs i målet Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punkt 113) har generaladvokaten Cruz Villalón angett att ”endast en lag i parlamentarisk mening skulle kunna göra det möjligt att pröva de andra villkor som uppställs i artikel 52.1 i stadgan”. Samma generaladvokat har emellertid senare ansett i sitt förslag till avgörande i målet Coty Germany (C-580/13, EU:C:2015:243, punkt 37), att ”fast rättspraxis” som offentliggjorts och som således är tillgänglig och som följs av de lägre instanserna under vissa omständigheter kan komplettera en lagbestämmelse och klargöra denna så att den blir förutsebar.

45. På liknande sätt förefaller Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) inte utesluta att begränsningen av en frihet som garanteras genom Europeiska konventionen om skydd för de
mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) kan härledas från en tillgänglig och förutsägbar rättspraxis när det handlar om en rättspraxis som kännetecknas av viss stabilitet och som följs av de lägre instanserna. [24]

46. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att en rättspraxis kan uppfylla kravet på lagstöd, förutsatt dels att rättspraxis är tillgänglig och förutsägbar (allmänna krav), dels att den är fast och inte systematiskt har ifrågasatts (specifika krav).

2. Uppfyller en begränsning av rätten till frihet som består i att en person hålls frihetsberövad kravet på lagstöd när den följer av rättspraxis?

47. Målet är särartat på så sätt att de nederländska verkställande rättsliga myndigheterna har utvecklat tolkningar av rättspraxis på grundval av vilka de försöker införa begränsningar av rätten till frihet, vilket strider mot den tydliga ordalydelsen av lagen i parlamentarisk mening.

48. Vad gäller begränsningen av rätten till frihet som består i att en person hålls frihetsberövad bedömer Europadomstolen nämligen att kravet som anges i artikel 5 i Europakonventionen som föreskriver att ingen får berövas friheten utom ”i den ordning som lagen föreskriver” ska förstås på så sätt att lagstödet för en begränsning ska vara tillräckligt tillgängligt, precist och förutsägbart för att ge personen ett lämpligt skydd mot godtycklig behandling. [25]

49. På grundval av samma kriterier har domstolen i domen i målet Al Chodor [26] angett att förvarstagandet ska anses vara rättsstridigt, när de objektiva kriterier enligt vilka en risk för att den berörda personen avviker ska anses föreligga – vilket utgör skälet till att hålla en sökande i förvar – framgår av fast rättspraxis som bekräftar polismyndigheternas fasta administrativa praxis och inte fastställs i en bindande och generellt gällande bestämmelse. [27] Att anta generellt gällande bestämmelser innebär däremot att nödvändiga garantier kan erbjudas, eftersom bestämmelser av sådant slag med bindande och på förhand känd verkan begränsar det skönsmässiga utrymme som ovannämnda myndigheter förfogar över vid bedömningen av omständigheterna i varje enskilt fall. Dessutom lämpar sig kriterier som fastställs i en bindande bestämmelse bäst för den externa kontroll av dessa myndigheters skönsmässiga utrymme som ska ske för att skydda sökandena mot godtyckliga frihetsberövanden. [28]

50. Det är riktigt att domstolen, fortfarande i domen i målet Al Chodor, [29] även har preciserat att begränsningen i utövandet av rätten till frihet i förevarande fall grundade sig på en unionsbestämmelse som i sin tur hänvisade till nationell rätt för att definiera de objektiva kriterier enligt vilka det ska anses föreligga en risk för avvikande. Domstolen har nämligen slagit fast att dessa unionsbestämmelser ålägger medlemsstaterna att i en bindande och generellt gällande bestämmelse fastställa de objektiva kriterierna. [30]

24 Se Europadomstolen, 26 april 1979, Sunday Times mot Förenade kungariket, (CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47–52). Se även Europadomstolen, 25 maj 1998, Müller m.fl. mot Schweiz, (CE:ECHR:1988:0524JUD001073784, § 29). Enligt Europadomstolen kan en rättspraxis ”som offentliggjorts, som således är tillgänglig och som följs av de lägre instanserna” som närmare anger räckvidden av en nationell bestämmelse som medför en begränsning av rätten till yttrandefrihet uppfylla kravet på lagstöd.

25 Se Europadomstolen, 24 april 2008, Ismoilov m.fl. mot Ryssland, (CE:ECHR:2008:0424JUD000294706, § 137), och Europadomstolen, 19 maj 2016, J.N. mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 77).

26 Dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 40).

27 Dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 45).

28 Dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 44).

29 Dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 41).

30 Dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 45).

51. Av den omständigheten att domstolen i stor utsträckning har hämtat sin inspiration från Europadomstolens praxis drar jag emellertid slutsatsen att, oaktat de rättsliga omständigheter och de unionsrättsakter som tillämpas i målet, samtliga krav på lagstöd, klarhet, förutsägbarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet (alltid) ska vara uppfyllda när en person ska frihetsberövas. All form av frihetsberövande utgör nämligen en allvarlig kränkning av rätten till frihet och ska följaktligen uppfylla stränga krav.

52. Av dessa överväganden följer att särskilt stränga krav ska tillämpas vid en begränsning av rätten till frihet som garanteras genom artikel 6 i stadgan och som består i att en person hålls frihetsberövad. Det är bland annat viktigt att undvika all risk för godtycklighet som kan uppkomma i avsaknad av klart, precist och förutsägbart lagstöd.

53. Därför bör den hänskjutande domstolen ges ett användbart svar på frågan huruvida tolkningar av rättspraxis, såsom de som är aktuella i målet, uppfyller ovannämnda krav.

3. Tillämpning i förevarande fall

54. Det ska erinras om att den hänskjutande domstolen har angett att dess och Gerechtshof Amsterdams (Appellationsdomstolen i Amsterdam) rättspraxis har offentliggjorts, varför TC kunde förutse, vid behov efter att ha samrått med sin juridiska rådgivare, att hans frihetsberövande i väntan på överlämnande kunde pågå längre än tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då TC greps. Den hänskjutande domstolen har framhållit att dessa tolkningar av rättspraxis är klara och begränsar sig till klart angivna situationer. Vidare har den hänskjutande domstolen påstått att, även om dess tolkning av rättspraxis följer ett annat resonemang än det resonemang som Gerechtshof Amsterdam (Appellationsdomstolen i Amsterdam) fört, leder inte detta resonemang konkret till, eller i vart fall har det hittills inte konkret lett till, andra resultat än de som uppnåtts vid tillämpningen av den hänskjutande domstolens resonemang.

55. Det ska noteras att båda tolkningarna av rättspraxis avviker från ordalydelsen i en nationell bestämmelse som antagits i enlighet med rambeslutet. Den hänskjutande domstolen har däremot inte frågat domstolen huruvida den har överskridit ramarna för konform tolkning. Under alla omständigheter ankommer det inte på domstolen att vare sig tolka nationell rätt i en medlemsstat, eller fastställa huruvida en tolkning som de nationella myndigheterna har gjort leder till att nationell rätt tolkas *contra legem*.[31]

56. Av beslutet om hänskjutande framgår även att den hänskjutande domstolens tolkning av rättspraxis systematiskt har ändrats av Gerechtshof Amsterdam (Appellationsdomstolen i Amsterdam). Den hänskjutande domstolen fortsätter dock i sin beslutspraxis att tillämpa sin egen tolkning av rättspraxis. Båda dessa tolkningar av rättspraxis ifrågasätts således systematiskt.

57. Jag tror inte att det faktum att tillämpningen av dessa tolkningar av rättspraxis hittills inte har lett till olika resultat kan undanröja att dessa tolkningar är inkonsekventa.

58. Jag utesluter visserligen inte att en person, på grund av att flera tolkningar av rättspraxis parallellt har utvecklats, i stora drag kan fastställa hur dessa tolkningar skulle kunna påverka dennes rättsliga ställning, oberoende av vilken tolkning som i slutändan tillämpas.

59. Däremot och för det första minskar inkonsekvensen av en rättspraxis som föreskriver begränsningar av enskildas grundläggande rättigheter avsevärt dess klarhet, noggrannhet och förutsägbarhet. I övrigt skulle inkonsekvensen kunna bidra till att större skillnader utvecklas mellan de aktuella tolkningarna av rättspraxis.

31 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl. (C-295/04-C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 70).

60. Härvidlag noterar jag att TC anser att båda tolkningarna av rättspraxis som de nederländska domstolarna har gjort visar sig vara inkonsekventa vad gäller vid vilken tidpunkt tidsfristerna för att anta ett beslut om att verkställa en europeisk arresteringsorder ska avbrytas.

61. Dessutom har den nederländska regeringen i sina skriftliga yttranden påstått att den hänskjutande domstolen regelbundet tillämpar avbrytande av tidsfrister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslutet i andra fall än de som begäran om förhandsavgörande avser. Oberoende av att den nederländska regeringen, som svar på frågan som ställdes under förhandlingen, inte har lämnat några exempel till stöd för detta påstående, har den påpekat att det inte kan uteslutas att de tolkningar som de nederländska domstolarna har valt tillämpas på ett inkonsekvent sätt i andra fall än de som avses i beslutet om hänskjutande.

62. För det andra har det påståtts att inkonsekvensen av den rättspraxis på grundval av vilken enskildas rättigheter skulle kunna begränsas leder till en situation där personerna inte kan ta del av eller otvetydigt förstå mekanismen för den begränsning som ålagts dem. För enskilda personer spelar denna mekanism dock en avgörande roll för att säkerställa legitimiteten av inskränkningen av deras grundläggande rättigheter och för att de ska kunna bestrida begränsningen vid behöriga myndigheter. Under sådana omständigheter som de som föreligger i det nu aktuella målet vet enskilda personer som kritiserar den tolkning av rättspraxis som domstolen i första instans valt således i förväg att domstolen i andra instans, som delar kritiken, ändå kommer att godta det inledande beslutet genom att tillämpa sin egen tolkning av rättspraxis.

63. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att begränsningen av en rättighet som garanteras genom stadgan, som införts på grundval av två tolkningar av rättspraxis som bygger på olika resonemang och som systematiskt ifrågasätts inte uppfyller kravet på lagstöd i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Med beaktande av att åtminstone ett av de kraven som avses i punkt 46 i detta förslag till avgörande inte är uppfyllt är det inte nödvändigt att pröva huruvida, för att garantera förenligheten av en nationell rätt med unionsrätten, en begränsning av en rättighet som garanteras genom stadgan kan införas genom rättspraxis, i motsats till den tydliga ordalydelsen i lagbestämmelserna i parlamentarisk mening.

64. Sådana tolkningar av rättspraxis uppfyller i ännu mindre grad kraven för att begränsa rättigheten som garanteras genom artikel 6 i stadgan om fortsatt frihetsberövande av enskilda, på grund av att kraven, såsom jag nyss förklarat i punkt 52 i detta förslag till avgörande, är särskilt stränga.

65. Av vad som nyss anförts följer att, under förhållanden som de nu aktuella, en begränsning av rätten till frihet som består i att hålla en enskild person frihetsberövad efter det att tidsfristen på 90 dagar har löpt ut räknad från den dag då personen greps saknar lagstöd på nationell nivå. I förevarande fall är den verkställande rättsliga myndigheten skyldig att i enlighet med artikel 22.4 OLW upphäva en eftersökt persons frihetsberövande i enlighet med en europeisk arresteringsorder. Det ska därför prövas huruvida denna skyldighet är förenlig med rambeslutet.

B. Ovillkorlig skyldighet att försätta en eftersökt person på fri fot i enlighet med en europeisk arresteringsorder

66. TC och den nederländska regeringen har hävdat att artikel 22.4 OLW är resultatet av ett medvetet val från den nationella lagstiftaren. Jag förstår detta argument på så sätt att de berörda parterna anser att en medlemsstat, vid införlivandet av rambeslutet, kan införa en bestämmelse på grundval av vilken de verkställande rättsliga myndigheterna ska försätta en eftersökt person på fri fot enligt en europeisk arresteringsorder, så snart de tidsfrister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslutet har löpt ut.

67. Jag delar inte den uppfattningen.

68. För det första reglerar rambeslutet inte uttömmande alla delar av förfarandet i samband med vilket beslut om att verkställa en europeisk arresteringsorder antas. Härav följer att medlemsstaterna ges utrymme för egna lösningar för att fylla ut det system som inrättats genom rambeslutet. I syfte att uppnå rambeslutets mål måste vissa begränsningar dock göras av medlemsstaternas handlingsutrymme på detta område. [32]

69. Såsom framgår av domen i målet Lanigan [33] skulle en allmän och ovillkorlig skyldighet att försätta en eftersökt person på fri fot enligt en europeisk arresteringsorder när den sammanlagda tid som den eftersökta personen har varit frihetsberövad överskrider de frister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslutet kunna begränsa effektiviteten i systemet med överlämnande som införs genom rambeslutet och följaktligen hindra genomförandet av de mål som eftersträvas med rambeslutet.

70. Visserligen hänvisar artikel 12 andra meningen i rambeslutet till den verkställande medlemsstatens rätt för att närmare ange att det är möjligt att närsomhelst tillfälligt försätta personen på fri fot enligt nationell rätt. Det är alltid möjligt att, i enlighet med den nationella lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten och såsom framgår av bestämmelsens ordalydelse, tillfälligt försätta personen på fri fot, med förbehåll för att den behöriga myndigheten i denna medlemsstat vidtar alla åtgärder som den bedömer vara nödvändiga för att undvika att den eftersökta personen avviker. Däremot leder skyldigheten att upphäva frihetsberövandet, när det på grundval av icke-frihetsberövande åtgärder inte kan garanteras att personen kan överlämnas, till att den verkställande rättsliga myndigheten inte kan iaktta den skyldighet som avses i artikel 17.5 i rambeslutet. Enligt denna bestämmelse ska den verkställande rättsliga myndigheten säkerställa att de nödvändiga materiella villkoren för ett faktiskt överlämnande av personen föreligger.

71. För det andra kan man ställa sig frågan om artikel 22.4 OLW verkligen utgör ett uttryck för den nederländska lagstiftarens avsikt att tillämpa en högre grad av skydd för de grundläggande rättigheterna än den som följer av rambeslutets bestämmelser.

72. Jag anser emellertid att en nationell bestämmelse som föreskriver att en verkställande rättslig myndighet ska försätta en eftersökt person på fri fot vid utgången av tidsfristen på 90 dagar, trots att det föreligger ett undantagsfall i den mening som avses i artikel 17.7 i rambeslutet, kan ifrågasätta graden av skydd för de grundläggande rättigheterna som definieras i samma rambeslut och äventyra dess effektivitet på grund av de skäl som närmare angetts i föregående punkter i detta förslag till avgörande. Jag tror att domstolen har följt detta resonemang i domen i målet Melloni. [34]

73. För det tredje och såsom den tjeckiska regeringen har gjort gällande kan en allmän och ovillkorlig skyldighet att försätta eftersökta personer på fri fot enligt en europeisk arresteringsorder, vid utgången av den tidsfrist på 90 dagar räknad från den dag då personerna greps, uppmuntra till förhalningstaktik i syfte att hindra verkställigheten av en europeisk arresteringsorder.

74. För det fjärde ska det noteras att en strikt tillämpning av en bestämmelse genom vilken rambeslutet har införlivats, såsom artikel 22.4 OLW, kan avhålla de nationella domstolarna från att ställa tolkningsfrågor när den omständigheten att en person som eftersöks enligt en europeisk arresteringsorder vid utgången av tidsfristen på 90 dagar försätts på fri fot skulle leda till att personen avviker. I detta avseende ska det påpekas att domstolen redan har slagit fast, att en nationell regel som

32 Se dom av den 30 maj 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punkterna 52, 56 och 58). Med hänsyn till det handlingsutrymme som medlemsstaterna ges vid införlivandet av rambeslutet, se Peers, S., EU Justice and Home Affairs Law (Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law), fjärde upplagan, OUP, Oxford, 2016, s. 91, 92 och 95.

33 Dom av den 16 juli 2015 (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 50).

34 Dom av den 26 februari 2013 (C-399/11, EU:C:2013:107, punkterna 56–63). I detta mål har domstolen konstaterat att om en medlemsstat kan göra gällande artikel 53 i stadgan i syfte att förena överlämnandet av en person som dömts i sin utevaro med ett villkor som inte föreskrivs i unionslagstiftningen, innebär – genom att enhetligheten i den i denna lagstiftning fastställda normen för skydd av de grundläggande rättigheterna därigenom ifrågasätts – att principerna om ömsesidigt förtroende och erkännande som lagstiftningen ska stärka åsidosätts och följaktligen att rambeslutets verkan undergrävs.

kan medföra att en nationell domstol föredrar att inte begära förhandsavgörande således äventyrar den behörighet som tillkommer nationella domstolar enligt artikel 267 FEUF och följaktligen kan medföra att samarbetet mellan domstolen och de nationella domstolarna inom ramen för systemet med begäran om förhandsavgörande blir mindre effektivt. [35]

75. Av dessa anledningar anser jag att rambeslutet, åtminstone i de fall det på grundval av icke-frihetsberövande åtgärder inte kan garanteras att en person kan överlämnas, utgör hinder för en ovillkorlig skyldighet att försätta en eftersökt person på fri fot enligt en europeisk arresteringsorder när den sammanlagda tid som den eftersökta personen har varit frihetsberövad överskrider de frister som föreskrivs i artikel 17 i rambeslutet. Jag ska härnäst pröva den hänskjutande domstolens fråga huruvida det föreligger en skyldighet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten.

C. En nationell domstols skyldighet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten

76. Inledningsvis noterar jag att, med förbehåll för accessoriska och allmänna frågor, den hänskjutande domstolen inte har utvecklat problematiken med skyldigheten att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten. De berörda parterna har inte heller fördjupat sig i problematiken i sina yttranden.

77. Därför kommer jag att begränsa min bedömning till grundläggande överväganden i syfte att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

78. I domen i målet Popławski [36] har domstolen slagit fast att vissa bestämmelser i rambeslutet saknar direkt effekt. Vidare har domstolen i samma mål framhållit att myndigheterna ska göra en konform tolkning av nationell rätt. [37]

79. Däremot har domstolen i domen i målet Popławski [38] inte svarat på frågan huruvida en verkställande rättslig myndighet ska underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som antagits i enlighet med detta rambeslut, när dels bestämmelsen strider mot detta rambeslut, dels dess konforma tolkning skulle leda till att nationell rätt tolkas *contra legem*. Den hänskjutande domstolen som ställde tolkningsfrågan som gav upphov till denna dom begärde ett andra förhandsavgörande och ställde ytterligare en fråga till domstolen för att få klarhet i huruvida en sådan skyldighet förelåg. [39]

80. Jag anser att frågan huruvida en verkställande rättslig myndighet ska avstå från att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot rambeslutet under förhållanden som de nu aktuella ska besvaras nekande.

35 Dom av den 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 25).

36 Dom av den 29 juni 2017 (C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 26).

37 Dom av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 31).

38 Dom av den 29 juni 2017 (C-579/15, EU:C:2017:503).

39 Den första tolkningsfrågan i målet Popławski (C-573/17, vilket ännu inte har avgjorts av domstolen) har följande lydelse: ”Om den verkställande rättsliga myndigheten inte kan tolka de nationella bestämmelser som genomför ett rambeslut på ett sådant sätt att tillämpningen leder till ett rambeslutskonformt beslut, ska den i så fall på grund av principen om unionsrättens företräde låta bli att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot det rambeslutet?”

81. För det första är det riktigt att, vad gäller skyldigheten att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot unionsrätten, doktrinen skiljer unionsrättsakters ersättande verkan från unionsrättsakters uteslutande verkan. Begreppet uteslutande verkan bygger på idén att, trots att en rättsakt saknar direkt effekt, de nationella myndigheterna kan underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot denna rättsakt. [40]

82. Däremot och oberoende av tvetydigheten i skillnaden mellan dessa verkningar ska det noteras att förfarandet vid den nationella domstolen inte avser en tvist mellan två enskilda, utan mellan en åklagarmyndighet och en enskild, varför det endast gäller problematiken med unionsrättens tillämpning i vertikala förhållanden. Därför ska den berörda medlemsstaten, i syfte att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse, såsom artikel 22.4 OLW, som utgör hinder för att en eftersökt person hålls frihetsberövad enligt en europeisk arresteringsorder vid utgången av tidsfristen på 90 dagar räknad från den dag då personen greps, mot denna person åberopa rambeslutet som medlemsstaten felaktigt införlivat med nationell rätt. Att åberopa rambeslutet skulle kunna ge upphov till omvänd direkt effekt, vilket domstolen redan vid flera tillfällen har uttalat sig emot. [41]

83. För det andra kan det faktum att artikel 22.4 OLW inte tillämpas inte bara leda till negativa återverkningar för tredje mans rättigheter som följer av att rambeslutet tillämpas i en tvist mellan två statliga enheter, utan till ett allvarligt ingrepp i TC:s rätt till frihet i samband med ett förfarande mellan TC och en förlängning av staten. [42]

84. I övrigt finner den hänskjutande domstolen i detta mål, till skillnad från begäran om förhandsavgörande i målet Popławski (C-579/17, vilket ännu inte har avgjorts av domstolen), att den kan tolka en nationell bestämmelse som antagits i enlighet med rambeslutet genom att iaktta förbudet mot att tolka bestämmelsen *contra legem* och på så sätt att dess tillämpning mynnar ut i ett resultat som är förenligt med rambeslutet. Med sin tolkning syftar den hänskjutande domstolen till att begränsa rätten till frihet för en eftersökt person i enlighet med en europeisk arresteringsorder. Den hänskjutande domstolen konfronteras härvid med återspeglingen av rättssäkerhetsprincipen som erkänns i artikel 52.1 i stadgan i form av kravet på lagstöd. På liknande sätt kan den nationella domstolen, oavsett vilket lagstöd den därvid har valt, inte underlåta att tillämpa artikel 22.4 OLW utan att beakta rättssäkerhetsprincipen.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att, under sådana omständigheter som i det nationella målet, en verkställande rättslig myndighet inte kan åberopa bestämmelser i rambeslutet för att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som antagits för att genomföra rambeslutet, såsom artikel 22.4 OLW, och till nackdel för en person som eftersöks i enlighet med en europeisk arresteringsorder.

40 Vad gäller skillnaden mellan ersättande verkan och uteslutande verkan, se Dougan, M., ”When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy”, *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, nr 4, s. 931–963, Figueroa Regueiro, P. V., ”Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of ”Horizontal” Direct Effect of Directives”, *Jean Monnet Working Paper*, 2002, nr 7, s. 28–34.

41 Se, avseende direktiv, dom av den 5 april 1979 (148/78, EU:C:1979:110, punkt 22), och dom av den 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punkt 10).

42 Se, *e contrario*, dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkterna 46 och 47). Vad gäller de tolkningar som doktrinen har gjort av domstolens hänvisning till dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 57), se Squintani, L., Vedder, H.H.B., ”Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine”, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, vol. 23(1), 2014, s. 147–149.

VII. Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara Rechtbank Amsterdams (domstolen i Amsterdam, Nederländerna) tolkningsfråga enligt följande:

Artiklarna 6 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör hinder för ett införande genom rättspraxis av en begränsning av rätten till frihet som består i ett fortsatt frihetsberövande av en person som eftersöks i enlighet med en europeisk arresteringsorder efter det att den tidsfrist på 90 dagar räknad från den dag då personen greps har löpt ut, när begränsningen vilar på olika tolkningar i rättspraxis av en nationell bestämmelse, såsom artikel 22.4 i Overleveringswet (lag om överlämnande) som föreskriver att en verkställande rättslig myndighet ska försätta personen på fri fot efter det att nämnda tidsfrist har löpt ut.