Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 17 juni 2021 [1]

Mål C-203/20

AB m.fl. (Återkallande av en amnesti)

(begäran om förhandsavgörande från Okresný súd Bratislava III (distriktsdomstolen i Bratislava III, Slovakien))

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Principen *ne bis in idem* – Avslutande av förfarandet på grund av en amnesti – Återkallande av amnestin”

I. Inledning

1. Den hänskjutande domstolen har för avsikt att anta en europeisk arresteringsorder enligt rambeslut 2002/584/RIF [2] mot en slovakisk medborgare. Det straffrättsliga förfarande som låg till grund för arresteringsordern avslutades emellertid först på grund av en amnesti och återupptogs sedan efter att denna amnesti återkallats.

2. Mot denna bakgrund uppkommer frågan huruvida principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör hinder mot utfärdandet av en europeisk arresteringsorder.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Europakonventionen

3. I artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen (med rubriken ”Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger”) föreskrivs följande:

”1) Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

[1] Originalspråk: tyska.

[2] 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 (EUT L 81, 2009, s. 24).

2) Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången av målet.

3) Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.”

B. Unionsrätt

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

4. Principen *ne bis in idem* fastställs på följande sätt i artikel 50 i stadgan:

”Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.”

5. I artikel 51 i stadgan regleras dess tillämpningsområde enligt följande:

”1. Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.

2. Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.”

2. Rambeslut 2002/584

6. I artikel 3 i rambeslut 2002/584 fastställs skäl till att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder enligt följande:

”Den rättsliga myndigheten i den verkställande medlemsstaten (nedan kallad den verkställande rättsliga myndigheten) skall vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder i följande fall:

1. Om det brott som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern omfattas av amnesti i den verkställande medlemsstaten då denna var behörig att lagföra brottet enligt sin egen strafflag.

2. Om det framgår av de uppgifter som står till den verkställande rättsliga myndighetens förfogande att den eftersöktes ansvar för samma gärning prövats genom lagakraftägande dom i en medlemsstat, under förutsättning att straffet, vid fällande dom, avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagstiftningen i den medlemsstat i vilken avkunnandet ägt rum.

3. …”

7. Enligt artikel 8.1 i rambeslutet krävs det att en europeisk arresteringsorder innehåller vissa uppgifter:

”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.

…”

3. Direktiv 2012/13

8. Den rättsliga grunden för direktiv 2012/13/EU[3] är artikel 82.2 FEUF. I skäl 9 föreskrivs dessutom följande:

”Enligt [artikel 82.2 FEUF] ska det fastställas minimiregler som ska tillämpas i medlemsstaterna för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Den artikeln avser ’personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet’ som ett av de områden på vilka minimiregler kan fastställas.”

9. I artikel 1 i direktiv 2012/13 föreskrivs följande beträffande dess syfte:

”Detta direktiv fastställer bestämmelser om misstänkta eller tilltalade personers rätt till information om deras rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och om anklagelsen mot dem. Det fastställer även bestämmelser om rätten till information för personer som är föremål för en europeisk arresteringsorder angående deras rättigheter.”

10. Artikel 2 i direktiv 2012/13 reglerar dess tillämpningsområde enligt följande:

”1. Detta direktiv är tillämpligt från den tidpunkt då personer underrättas av en medlemsstats behöriga myndigheter om att de är misstänkta eller tilltalade för att ha begått ett brott fram till dess att förfarandena har avslutats, med vilket ska förstås det slutgiltiga avgörandet i frågan huruvida den misstänkta eller tilltalade personen har begått brottet samt i förekommande fall även under rättegång och i väntan på beslut om ett eventuellt överklagande.

2. När det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att en påföljd för mindre förseelser kan åläggas av en annan myndighet än en domstol som är behörig i brottmål, och beslutet att ålägga en sådan påföljd kan överklagas till en sådan domstol, ska detta direktiv endast tillämpas på förfaranden vid den domstolen efter ett sådant överklagande.”

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 2012, s. 1).

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

11. De tilltalade i det nationella målet tillhörde de slovakiska säkerhetsmyndigheterna och ska ha begått flera brott år 1995, däribland bortförande av en person utanför landets gränser, rån och utpressning. Offret för dessa gärningar var sonen till den dåvarande presidenten i Slovakien.

12. Den 3 mars 1998 meddelade Slovakiens dåvarande premiärminister som företrädare för presidenten en amnesti med avseende på dessa anklagelser.

13. Trots detta väckte Krajská prokuratúra Bratislava (distriktsåklagarmyndigheten i Bratislava, Slovakien) den 27 november 2000 åtal på grund av dessa anklagelser vid Okresný súd Bratislava III (Distriktsdomstolen i Bratislava III, Slovakien).

14. Genom beslut av den 29 juni 2001 avbröt Okresný súd Bratislava III (Distriktsdomstolen i Bratislava III) förfarandet mot samtliga tilltalade med motiveringen att de omfattades av amnestin av den 3 mars 1998. Ovannämnda beslut bekräftades den 5 juni 2002 genom beslut av Krajský súd v Bratislave (Regionala domstolen i Bratislava, Slovakien) och vann laga kraft. Enligt nationell rätt var det frågan om en slutgiltig dom som är ett avgörande i sak och som medför verkningar som en frikännande dom.

15. Republiken Slovakiens nationalråd återkallade den aktuella amnestin genom beslut nr 570 av den 5 april 2017. Republiken Slovakiens författningsdomstol fastställde genom dom av den 31 maj 2017 att nationalrådets beslut var förenligt med Republiken Slovakiens författning. Således skulle även nämnda lagakraftvunna beslut från domstol om avbrytande av det straffrättsliga förfarandet upphävas.

16. Ordföranden för Okresný súd Bratislava III (Distriktsdomstolen i Bratislava III) överväger nu att utfärda en europeisk arresteringsorder för en av de tilltalade. I detta förfarande har följande frågor hänskjutits till domstolen:

”1) Utgör principen *ne bis in idem* hinder för utfärdande av en europeisk arresteringsorder i den mening som avses i rådets rambeslut 2002/584, detta med beaktande av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, när det straffrättsliga målet slutligt har avslutats genom ett beslut om frigivning eller ett beslut att avbryta förfarandet, om dessa beslut har antagits på grundval av en amnesti som har återkallats av lagstiftaren efter det att dessa beslut har blivit slutgiltiga och den nationella lagstiftningen föreskriver att återkallandet av en sådan amnesti medför ogiltigförklaring av myndigheternas beslut i den mån dessa har antagits och motiverats på grundval av amnesti och nåd och de rättsliga hinder för de straffrättsliga förfarandena som grundade sig på en amnesti som på detta sätt återkallats har undanröjts, och detta utan rättsligt avgörande eller särskilt domstolsförfarande?

2) Är en bestämmelse i en nationell lag som, utan avgörande av en nationell domstol, direkt upphäver ett beslut av en nationell domstol att avbryta det straffrättsliga förfarandet, vilket enligt nationell rätt är ett slutgiltigt beslut som medför frigivning och på grundval av vilket det straffrättsliga förfarandet slutgiltigt har avbrutits till följd av den amnesti som beviljats i enlighet med en nationell lag, förenlig med rätten till en opartisk domstol, vilken garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och med rätten

att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott, vilken garanteras i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt?

3) Är en bestämmelse i nationell lagstiftning som begränsar författningsdomstolens kontroll av beslutet av Národná rada Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens nationalråd) genom vilket en amnesti eller individuella beslut om nåd återkallas och som antagits med tillämpning av artikel 86 i) i Republiken Slovakiens grundlag till enbart en bedömning av huruvida den är grundlagsenlig, utan att beakta de tvingande rättsakter som Europeiska unionen har antagit, däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och fördraget om Europeiska unionen (FEU), förenlig med lojalitetsprincipen i den mening som avses i artikel 4.3 FEU, i artikel 267 FEUF och i artikel 82 FEUF, med rätten till en opartisk domstol, som garanteras i artikel 47 i stadgan, liksom med rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott, vilken garanteras i artikel 50 i stadgan?”

17. EU-domstolen har avslagit den nationella domstolens ansökan om skyndsam handläggning av målet om förhandsavgörande, eftersom det inte förelåg tillräckliga skäl till skyndsamhet.

18. De tilltalade AB och CD, Republiken Slovakien och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. När det skriftliga förfarandet hade genomförts begärde en ytterligare tilltalad, IJ, muntlig förhandling. Domstolen höll förhandlingen den 6 maj 2021 och har därvid hört samtliga parter samt Krajská prokuratúra Bratislava (distriktsåklagarmyndigheten i Bratislava).

IV. Rättslig bedömning

19. Okresný súd Bratislava III (Distriktsdomstolen i Bratislava III) vill få klarhet i huruvida, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, utfärdandet av en europeisk arresteringsorder för en av de tilltalade och återkallandet av amnestin är förenliga med unionsrätten. Dess tvivel grundas särskilt på principen *ne bis in idem*, eftersom förfarandet redan slutligt har avslutats.

A. Den europeiska arresteringsordern

20. Genom den första frågan ska det klargöras huruvida principen *ne bis in idem* utgör hinder mot meddelandet av en europeisk arresteringsorder, efter att domstolen först slutligt har avslutat det straffrättsliga förfarandet på grund av en amnesti, men denna amnesti emellertid senare återkallas och det straffrättsliga förfarandet återupptas på nytt.

1. Huruvida den första frågan kan tas upp till sakprövning

21. Enligt kommissionen och Slovakien saknar domstolen behörighet att besvara denna fråga, eftersom stadgan inte är tillämplig på målet vid den nationella domstolen. Denna uppfattning är emellertid inte korrekt. Detsamma gäller i fråga om tvivel beträffande tolkningsfrågornas relevans.

a) Domstolens behörighet

22. Det är korrekt att domstolen inte är behörig att pröva en rättslig situation som inte omfattas av unionsrätten. Bestämmelserna i stadgan kan inte i sig utgöra grund för någon sådan behörighet.[4] Enligt artikel 51.1 i stadgan tillämpas de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning endast i fall som omfattas av unionsrätten.[5]

23. Slovakien har visserligen framhållit att de här aktuella anklagelserna hänför sig till tiden innan landet anslöt sig till EU och att det redan av den anledningen saknas en anknytning till unionsrätten. Det saknas även unionsrättsliga bestämmelser om återkallande av en nationell amnesti. Dessutom har kommissionen med rätta gjort gällande att det nationella straffrättsliga förfarandet och de här aktuella brottsrekvisiten inte är harmoniserade i unionsrätten.

24. Den nationella domstolen överväger emellertid att utfärda en europeisk arresteringsorder. Meddelandet av en europeisk arresteringsorder skulle i sig nödvändigtvis utgöra ett genomförande av unionsrätten. Den utgör en rättsakt som föreskrivs i unionsrätten som utlöser vissa rättsliga följder som fastställs i unionsrätten, exempelvis en begränsning av de möjliga skälen för att vägra verkställighet enligt artikel 3–4a i rambeslut 2002/584 eller fristerna för verkställigheten enligt artikel 17.

25. Således är EU-domstolen behörig att tolka stadgan om de grundläggande rättigheterna och särskilt principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i förevarande mål med avseende på utfärdandet av en europeisk arresteringsorder.

b) Tolkningsfrågornas relevans för målets utgång

26. Vidare ska det prövas huruvida den första tolkningsfrågan är avgörande för utgången i det nationella målet. Kommissionen och Slovakien anser att det är avgörande i detta hänseende att den hänskjutande domstolen ännu inte har utfärdat någon europeisk arresteringsorder, utan än så länge endast har för avsikt att göra det.

27. Det kan emellertid inte anses rimligt att en nationell domstol först måste utfärda en europeisk arresteringsorder – som enligt dess mening eventuellt strider mot unionsrätten – för att på detta sätt möjliggöra en begäran om förhandsavgörande. Syftet med en begäran om förhandsavgörande är just att en bindande tolkning från EU-domstolen inhämtas *innan* avgörandet meddelas. Slutligen ska detta förfarande säkerställa att medlemsstaternas domstolar tillämpar unionsrätten på ett korrekt sätt.

28. Slovakien åberopar dessutom visserligen den bedömning som gjorts av den appellationsdomstol till vilken åklagarmyndigheten har överklagat, vilken anser att frågan om meddelandet av en europeisk arresteringsorder är hypotetisk, eftersom den eftersökte inte vistas i Europa och en internationell arresteringsorder har utfärdats mot honom.[6] Enligt artikel 267 FEUF

[4] Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 22), dom av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 27), och dom av den 14 januari 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo och Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punkt 32).

[5] Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19), dom av den 17 december 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 66), och dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 78).

[6] Beslut från Krajský súd v Bratislave (Distriktsdomstolen i Bratislava) av den 11 februari 2020 (2Tos/116/2019, tillgängligt på http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a811-uznesenie-krajskeho-sudu-v-bratislave-vo-vecizavlecenia-michala-kovaca-mlasieho-do-cudziny).

är det emellertid endast den domstol som har beslutat att begära förhandsavgörande som är ansvarig för bedömningen av huruvida begäran om förhandsavgörande är relevant och nödvändig, med förbehåll för den begränsade prövning som domstolen företar. [7]

29. Dessutom har AB vid den muntliga förhandlingen utan att det bestritts uppgett att en europeisk arresteringsorder även kan vara nödvändig för att säkerställa en problemfri utlämning av en tilltalad från ett tredje land om denne transporteras genom andra medlemsstater på vägen till den anmodande medlemsstaten.

30. Således är den första frågan relevant för utgången i målet och kan följaktligen även tas upp till sakprövning.

2. Besvarandet av den första frågan

31. Det ska följaktligen klargöras huruvida en europeisk arresteringsorder får utfärdas efter det att en domstol i den anmodande medlemsstaten först slutgiltigt har avslutat förfarandet på grund av en amnesti, men denna amnesti emellertid senare har återkallats och det straffrättsliga förfarandet därefter återupptas på nytt.

32. Artikel 3.1 i rambeslut 2002/584 är inte relevant för denna frågeställning. Enligt denna bestämmelse ska den rättsliga myndigheten i den verkställande medlemsstaten vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om det brott som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern omfattas av en amnesti i den verkställande medlemsstaten. Bestämmelsen omfattar inte en amnesti i den anmodande medlemsstaten eller återkallandet av den. [8]

33. En amnesti i den anmodande medlemsstaten skulle däremot kunna vara relevant med avseende på artikel 8.1 c i rambeslut 2002/584. Enligt denna bestämmelse ska den europeiska arresteringsordern innehålla uppgifter om förekomsten av en verkställbar dom, en arresteringsorder eller något annat verkställbart rättsligt beslut med samma rättsverkan. Om gärningen omfattas av en giltig amnesti kan det inte antas förekomma några sådana verkställbara domar i denna stat. Detta utgör hinder mot en europeisk arresteringsorder. [9] På grund av återkallandet av amnestin kan denna hypotes emellertid inte anses ha någon betydelse i förevarande mål.

34. Således är det faktiskt avgörande huruvida principen *ne bis in idem* utgör hinder mot utfärdandet av den europeiska arresteringsordern.

35. Enligt artikel 3.2 i rambeslut 2002/584 ska den rättsliga myndigheten i den verkställande medlemsstaten vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern om den eftersöktes ansvar för samma gärning prövats genom lagakraftvunnen dom i en medlemsstat. I likhet med artikel 3.1 medför denna bestämmelse inte några skyldigheter för den anmodande medlemsstaten.

[7] Dom av den 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 96), och dom av den 27 februari 2014 Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 31).

[8] Se dom av den 29 april 2021, X (Europeisk arresteringsorder – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punkt 95).

[9] Dom av den 1 juni 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 64), och dom av den 13 januari 2021, MM (C-414/20 PPU, EU:C:2021:4, punkt 56).

36. Den anmodande medlemsstaten är emellertid bunden av artikel 50 i stadgan när den meddelar en europeisk arresteringsorder. Enligt denna bestämmelse får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Utfärdandet av en europeisk arresteringsorder skulle emellertid utgöra en åtgärd för lagföring.

37. Därför krävs det ett klargörande av huruvida avslutandet av ett straffrättsligt förfarande på grund av en amnesti ska anses utgöra en lagakraftvunnen dom eller ett frikännande trots att amnestin senare återkallades.

38. Domstolen har i samband med principen *ne bis in idem* enligt artikel 3.2 i rambeslut 2002/584 och artikel 54 i Schengenkonventionen slagit fast att ett sådant lagakraftvunnet beslut måste uppfylla följande båda krav: *Inledningsvis* krävs det en prövning av huruvida det aktuella beslutet medfört att det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats.[10] *Vidare* krävs det att beslutet innehåller en bedömning i sak.[11] Dessa villkor måste även vara tillämpliga när det gäller artikel 50 i stadgan.[12]

a) Definitivt avslutande av det straffrättsliga förfarandet

39. Enligt begäran om förhandsavgörande pågick ett straffrättsligt förfarande mot de tilltalade, vilket de behöriga domstolarna avslutade genom lagakraftvunnet beslut på grund av amnestin.[13]

40. Slovakien anser emellertid att detta beslut att avsluta förfarandet, i vart fall sedan amnestin återkallats, inte längre medför att det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats i den mening som avses i det första villkoret. Tvärtom har återkallandet av amnestin enligt slovakisk rätt just haft i syfte att åter möjliggöra åtal.

41. Eftersom utgångspunkten vid bedömningen av huruvida det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats är den nationella rätten i den medlemsstat som har meddelat det aktuella brottmålsavgörandet,[14] förefaller det vid en första anblick inte finnas någon möjlighet att ifrågasätta detta resultat.

42. Domstolen har emellertid slagit fast att extraordinära rättsmedel i nationell rätt inte får beaktas vid bedömningen av huruvida förfarandet definitivt har avslutats.[15]

[10] Dom av den 11 februari 2003, Gözütok och Brügge (C-187/01 och C-385/01, EU:C:2003:87, punkterna 27 och 30), dom av den 22 december 2008, Turansky (C-491/07, EU:C:2008:768, punkt 32), dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkterna 31, 32 och 36), och dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkterna 34 och 35).

[11] Dom av den 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, punkt 30), dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkt 28), och dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkt 42). Se även Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache/Rumänien (54012/10, CE:ECHR2019:0708JUD005401210, punkterna 97 och 98).

[12] Se dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkt 35), och dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkt 31).

[13] Se punkt 3 i begäran om förhandsavgörande.

[14] Dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkt 36), och dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkt 35).

[15] Dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkterna 39 och 40).

43. Därvid grundade domstolen till övervägande del sin bedömning på att de rättigheter som föreskrivs i artikel 50 i stadgan motsvarar rättigheterna i artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen och att tolkningen av artikel 50 således enligt artikel 52.3 i stadgan inte får medföra en lägre skyddsnivå än vad som garanteras i Europakonventionen. [16]

44. Europadomstolen har slagit fast att det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats i enlighet med principen *ne bis in idem* enligt artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen när alla ordinarie rättsmedel har utnyttjats. [17] Detta föreskrivs redan i punkterna 22 och 29 i den förklarande rapporten till protokoll nr 7 och grundas i slutänden på de förklarande anmärkningarna till begreppet slutgiltigt beslut enligt Europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. [18]

45. Tolkningen av principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan motsvarar dess funktion att garantera rättssäkerhet i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. [19] Följaktligen står det inte medlemsstaterna fritt att inom områden som omfattas av unionsrätten utan begränsning fastställa när det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats och på detta sätt på nytt lagföra personer som blivit slutgiltigt frikända eller dömda. Tvärtom måste de vid prövningen om det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats beakta huruvida alla ordinarie rättsmedel i deras egen rättsordning har utnyttjats. Om detta inte är fallet är principen *ne bis in idem* inte tillämplig, eftersom det inte föreligger någon slutgiltig dom.

46. Återkallandet av en amnesti som samtidigt undanröjer rättsliga beslut genom vilka straffrättsliga förfaranden slutgiltigt avslutats vid genomförandet av amnestin kan normalt sett inte uppnås genom ett ordinarie rättsmedel.

47. Något annat gäller enligt den tillgängliga informationen inte heller för slovakisk rätt. Den omtvistade amnestin återkallades genom ett särskilt lagstiftningsförfarande och författningsdomstolen har därefter prövat denna akt. [20] Detta utgör inte något ordinarie rättsmedel.

48. I en sådan situation har det straffrättsliga förfarandet slutgiltigt avslutats när förfarandet avslutades på grund av amnestin. Således är det första villkoret för en lagakraftvunnen dom i den mening som avses i artikel 50 i stadgan uppfyllt.

b) Prövningen i sak

49. Således får det andra villkoret för en lagakraftvunnen dom i enlighet med principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan avgörande betydelse.

[16] Dom av den 5 juni 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, punkt 37). Se även dom av den 5 april 2017, Orsi och Baldetti (C-217/15 och C-350/15, EU:C:2017:264, punkt 24), och dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 60).

[17] Europadomstolens dom av den 20 juli 2004, Nikitin/Ryssland (50178/99, CE:ECHR:2004:0720JUD005017899, punkt 37), dom av den 10 februari 2009, Zolotukhin/Ryssland (14939/03, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, punkt 107), och dom av den 8 juli 2019, Mihalache/Rumänien (54012/10, CE:ECHR2019:0708JUD005401210, punkterna 103 och 109–111).

[18] European Treaty Series nr 70, se s. 13 i den förklarande rapporten.

[19] Dom av den 27 maj 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkt 77), dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkt 44), och dom av den 29 april 2021, X (Europeisk arresteringsorder – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punkt 99).

[20] Se ovan punkt 15.

50. Grunden för detta villkor är att principen inte enbart ska garantera rättssäkerheten, utan att även förebyggandet och bekämpandet av brottslighet i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ska beaktas. Inom detta område ska nämligen, enligt artikel 3.2 FEU, den personliga friheten och de nödvändiga åtgärderna för att förebygga och bekämpa brottslighet jämkas samman. [21]

51. Utformningen av principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan bekräftar denna ändamålsenliga tolkning, eftersom principen enligt nämnda bestämmelse först är tillämplig när den berörda personen blivit frikänd eller dömd genom en lagakraftvunnen dom. Begreppen ”frikänd eller dömd” talar nämligen för att den tilltalades straffrättsliga ansvar har fastställts efter en bedömning av omständigheterna i fallet, med andra ord att det har gjorts en bedömning i sak. [22]

52. Beslutet att avbryta förfarandet på grund av en amnesti grundas emellertid inte på en prövning av de berörda personernas straffrättsliga ansvar, utan har endast fattats för att genomföra amnestin.

53. I detta avseende är begäran om förhandsavgörande motsägelsefull. Inledningsvis uppges att avslutandet motiverades av amnestin, [23] men senare anges att beslutet endast delvis grundades på amnestin. [24] Dessutom har beslutet att avsluta förfarandet enligt de nationella lagbestämmelserna karaktären av ett avgörande i sak. [25]

54. Samtidigt saknas det uppgifter när det gäller frågan huruvida de tilltalades straffrättsliga ansvar har prövats. AB har efter att ha erhållit en fråga vid den muntliga förhandlingen endast lämnat vaga hänvisningar till en annan dom.

55. Således kan domstolen endast bedöma huruvida beslutet att avbryta förfarandet på grund av en amnesti innehåller en bedömning i sak i den mening som avses i det andra villkoret för ett lagakraftvunnet beslut i enlighet med principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan. Detta är i regel inte fallet.

c) Slutsatser i denna del

56. Således utgör principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan inte hinder mot att en europeisk arresteringsorder utfärdas i enlighet med rambeslut 2002/584 om brottmålet först slutgiltigt avslutas utan prövning av de berörda personernas straffrättsliga ansvar, men detta beslut att avsluta förfarandet emellertid förlorar sin verkan genom återkallandet av amnestin.

[21] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, punkt 34), och dom av den 29 juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, punkterna 46, 47 och 49). Se även Europadomstolens dom av den 27 maj 2014, Marguš/Kroatien (4455/10, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510, punkterna 122–141).

[22] Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache/Rumänien (54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, punkt 97), som gällde artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, vars lydelse är identisk.

[23] Punkt 3 i begäran om förhandsavgörande.

[24] Punkt 46 i begäran om förhandsavgörande.

[25] Punkt 46 i begäran om förhandsavgörande.

B. Den andra frågan – återkallandet av amnestin

57. Såsom den andra frågan är formulerad önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida återkallandet av amnestin som nödvändigtvis medförde ett återupptagande av det slutgiltigt avslutade straffrättsliga förfarandet är förenligt med den i unionsrätten erkända grundläggande rätten till effektivt rättsskydd enligt artikel 47 i stadgan och principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan och artikel 82 FEUF.

1. Domstolens behörighet

58. Vid en första anblick är domstolen inte behörig att besvara den fråga som ställts om de grundläggande rättigheterna, eftersom unionsrätten varken reglerar meddelandet av en amnesti eller återkallandet av en sådan och det således inte är frågan om en tillämpning av unionsrätten. [26] De materiella argument som de tilltalade anfört angående de i unionsrätten erkända grundläggande rättigheterna saknar därför stöd och kan på sin höjd bli analogt tillämpliga i det nationella förfarandet eller vid Europadomstolen.

59. I den mån den andra frågan hänvisar till den rättsliga grunden enligt artikel 82 FEUF framgår det inte på vilket sätt denna bestämmelse i sig skulle kunna vara tillämplig över huvud taget.

60. Det framgår emellertid av motiveringen till begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida direktiv 2012/13 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, vilket antagits på grundval av artikel 82 FEUF, även är tillämpligt i ett särskilt förfarande som rör återkallande av en amnesti. Om direktivet är tillämpligt i detta hänseende skulle de processuella rättigheterna som föreskrivs där även nödvändigtvis vara tillämpliga. Dessa har enligt begäran om förhandsavgörande inte säkerställts i samband med att nationalrådet återkallat amnestin samt vid det efterföljande förfarandet vid författningsdomstolen.

61. Domstolen är behörig att pröva frågor om tillämpningsområdet för direktiv 2012/13.

2. Huruvida direktiv 2012/13 är tillämpligt

62. Den hänskjutande domstolen drar av den definition av tillämpningsområdet som föreskrivs i artikel 2.1 i direktiv 2012/13 slutsatsen att nämnda direktiv är tillämpligt. Enligt denna definition ska direktivet tillämpas från den tidpunkt då personer underrättas av en medlemsstats behöriga myndigheter om att de är misstänkta eller tilltalade för att ha begått ett brott fram till dess att förfarandena har avslutats. Med detta ska förstås det slutgiltiga avgörandet i frågan huruvida den misstänkta eller tilltalade har begått brottet samt även under rättegången och i väntan på beslut om eventuellt överklagande.

63. Eftersom de tilltalade åtalades år 2000 och åtalet först kan prövas i det nationella målet i framtiden är det möjligt att den hänskjutande domstolen antar att alla mellanliggande rättsakter som har betydelse för utgången i målet måste uppfylla kraven i direktiv 2012/13. Återkallandet av amnestin skulle utgöra en sådan rättsakt.

64. Ett sådant antagande är emellertid inte korrekt.

[26] Se ovan punkt 22.

65. Vid fastställandet av tillämpningsområdet för direktiv 2012/13 ska nämligen även artikel 1 i nämnda direktiv beaktas.[27] Enligt denna bestämmelse omfattar direktivet misstänkta eller tilltalade personers rätt till information om deras rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och om anklagelsen mot dem. Dessutom fastställs även rätten till information för personer som är föremål för en europeisk arresteringsorder angående deras rättigheter. Direktivet är således tillämpligt på straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med den europeiska arresteringsordern. Direktivet är emellertid inte tillämpligt på ett utomrättsligt förfarande för att återkalla en amnesti eller ett förfarande vid en författningsdomstol för att kontrollera detta återkallande.

66. Genom artikel 2.2 i direktiv 2012/13 bekräftas begränsningen till straffrättsliga förfaranden vid domstol och domstolsförfarande i samband med den europeiska arresteringsordern. Direktivet gäller enligt denna bestämmelse inte för åläggandet av påföljder för mindre förseelser från en myndighet, utan endast vid ett eventuellt domstolsförfarande för omprövning av en sådan sanktion. Varken det utomrättsliga förfarandet för att återkalla amnestin eller förfarandet vid författningsdomstolen utgör dock domstolsförfaranden för att fastställa eller ompröva en sanktion.

67. En tillämpning av direktiv 2012/13 på ett utomrättsligt förfarande för att återkalla en amnesti eller på ett förfarande vid författningsdomstolen skulle inte täckas av dess rättsliga grund. Enligt skäl 9 har direktivet antagits med stöd av artikel 82.2 b FEUF. Enligt denna bestämmelse får unionen fastställa minimiregler som omfattar personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet. Den medger inte att unionen meddelar bestämmelser om återkallande av en amnesti eller om en kontroll från författningsdomstolen av ett sådant återkallande.

68. Av begäran om förhandsavgörande framgår i övrigt att det straffrättsliga förfarande som inleddes genom åtalet år 2000 inledningsvis avslutades när det avbröts år 2001[28] och sedan återupptogs efter det att amnestin återkallats och efter författningsdomstolens dom år 2017. Under perioden däremellan pågick inte något straffrättsligt förfarande och inte heller något förfarande i samband med en europeisk arresteringsorder där direktiv 2012/13 hade kunnat vara tillämpligt.

69. Således är direktiv 2012/13 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden inte tillämpligt på ett förfarande om återkallande av en amnesti eller på ett efterföljande förfarande vid en medlemsstats författningsdomstol för att pröva detta återkallande. Således kan detta direktiv inte heller utgöra grund för en tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i detta förfarande.

C. Den tredje frågan – författningsdomstolens behörighet

70. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i den nationella lagen, enligt vilka Republiken Slovakiens författningsdomstol endast får kontrollera förenligheten med den nationella grundlagen, är förenliga med de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen och stadgan samt särskilt med lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU. Därvid utgår den nationella domstolen från att skyldigheten enligt denna bestämmelse även är tillämplig i de ömsesidiga förbindelserna mellan medlemsstaterna och unionen.

[27] Dom av den 13 juni 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punkt 33).

[28] Till skillnad från i dom av den 12 februari 2020, Kolev m.fl. (C-704/18, EU:C:2020:92, punkt 54).

71. Vidare anser den hänskjutande domstolen att bestämmelserna om återkallande av en amnesti eventuellt kan stå i strid med proportionalitetsprincipen och särskilt effektivitetsprincipen, som begränsar medlemsstaternas processuella autonomi vid antagandet av nationella lagbestämmelser.

72. Det framgår emellertid inte att förevarande återkallande av amnestin ska betraktas som ett genomförande av unionsrätten. Således ska det varken bedömas mot bakgrund av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna eller de unionsrättsliga proportionalitets- och effektivitetsprinciperna. Unionsrätten innehåller inte heller några bestämmelser som förpliktigar Republiken Slovakiens författningsdomstol att kontrollera huruvida återkallandet av denna amnesti är förenligt med de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen och stadgan samt särskilt med lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU.

73. Domstolen är således inte behörig att pröva denna fråga.

V. Förslag till avgörande

74. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska meddela följande dom:

1) Principen *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan utgör inte hinder mot att en europeisk arresteringsorder utfärdas i enlighet med rambeslut 2002/584/RIF om brottmålet först slutgiltigt avslutats utan prövning av de berörda personernas straffrättsliga ansvar på grundval av en amnesti, men detta beslut att avsluta förfarandet emellertid förlorat sin verkan genom återkallandet av amnestin.

2) Direktiv 2012/13/EU om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden är inte tillämpligt på ett förfarande om återkallande av en amnesti eller på ett efterföljande förfarande vid en medlemsstats författningsdomstol för att pröva detta återkallande. Således kan detta direktiv inte heller utgöra grund för en tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i detta förfarande.