



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 24 juni 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut – Saknar direkt effekt – Unionsrättens företrädare – Följder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 4.6 – Rambeslut 2008/909/RIF – Artikel 28.2 – Förklaring från en medlemsstat som gör det möjligt för den att fortsätta att tillämpa de rättsliga instrument om överförande av dömda personer som var i kraft före den 5 december 2011 – Förklaring som har ingetts för sent – Följder”

I mål C-573/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna), genom beslut av den 28 september 2017, som inkom till domstolen den 28 september 2017, i målet avseende verkställighet av den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot

Daniel Adam Popławski,

övriga deltagare i rättegången:

Openbaar Ministerie

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Vilaras och C. Lycourgos (referent), samt domarna M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C.G. Fernlund och S. Rodin,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 oktober 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Openbaar Ministerie, genom K. van der Schaft och U. E. A. Weitzel, båda i egenskap av ombud,
- Daniel Adam Popławski, genom P. J. Verbeek och T. O. M. Dieben, advocaten,
- Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

- Spaniens regering, genom M. J. García-Valdecasas Dorrego, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom R. Troosters, H. Krämer och S. Grünheid, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 27 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principen om unionsrättens företräde och artikel 28.2 i rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (EUT L 327, 2008, s. 27, och rättelse i EUT L 124, 2015, s. 16).
- 2 Begäran har framställts i samband med verkställighet i Nederländerna av en europeisk arresteringsorder som utfärdats av Sąd Rejonowy w Poznaniu (Distriktsdomstolen i Poznań, Polen) mot Daniel Adam Popławski, för att det fängelsestraff han ådömts ska verkställas i Polen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Rambeslut 2002/584/RIF

- 3 Skäl 5, 7 och 11 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1, och rättelse i EUT L 124, 2017, s. 37) har följande lydelse:

”(5) Målet för [Europeiska] unionen att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har medfört att behovet av utlämning mellan medlemsstaterna har försvunnit, och att det skall ersättas av ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter. De nuvarande förfarandena för utlämning är komplicerade och riskerar att ge upphov till förseningar, vilket kan avhjälpas genom införande av ett nytt förenklat system för överlämnande av dömda eller misstänkta personer för verkställighet av domar eller lagföring. De traditionella samarbetsförbindelser mellan medlemsstaterna som hittills varit rådande bör ersättas av ett system med fri rörlighet för straffrättsliga avgöranden, såväl preliminära som slutliga, i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

...

- (7) Eftersom målet att ersätta den multilaterala utlämningsordning som bygger på Europeiska utlämningskonventionen [undertecknad i Paris den 13 december 1957] inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför på grund av dess omfattning och verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå, kan [Europeiska unionens råd] vidta åtgärder i

enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 2 i [EU-fördraget] och i artikel 5 i [EG-fördraget]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i den sistnämnda artikeln går detta rambeslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

...

- (11) Den europeiska arresteringsordern bör ersätta samtliga tidigare instrument för utlämning mellan medlemsstaterna, även bestämmelserna om utlämning i avdelning III i [konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19)].”

- 4 I artikel 1 i nämnda rambeslut föreskrivs följande:

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

2. Medlemsstaterna skall verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i detta rambeslut.

...”

- 5 I artikel 4 i rambeslutet anges följande:

”Den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder

...

6. om den europeiska arresteringsordern har u[t]färdats för ver[k]ställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd och den eftersökte uppehåller sig i, är medborgare eller bosatt i den verkställande medlemsstaten och denna stat åtar sig att själv verkställa detta straff eller denna åtgärd enligt denna medlemsstats lagstiftning.

...”

Rambeslut 2008/909

- 6 I artikel 3.1 i rambeslut 2008/909 föreskrivs följande:

”Syftet med detta rambeslut är att fastställa regler enligt vilka medlemsstaterna, för att underlätta en social återanpassning av den dömda personen, ska erkänna en dom och verkställa påföljden.”

- 7 I artikel 4.5 och 4.7 i nämnda rambeslut anges följande:

”5. Den verkställande staten får på eget initiativ begära att den utfärdande staten översänder domen tillsammans med intyget. Den dömda personen får också begära att de behöriga myndigheterna i den utfärdande eller den verkställande staten inleder ett förfarande för att översända domen och intyget enligt detta rambeslut. Framställningar som görs enligt denna punkt ska inte medföra någon skyldighet för den utfärdande staten att översända domen tillsammans med intyget.

...

7. Varje medlemsstat får, antingen när detta rambeslut antas eller senare, till rådets generalsekretariat anmäla att dess förhandssamtycke enligt punkt 1 c inte ska krävas för översändande av domen och intyget i förbindelserna med andra medlemsstater som gjort samma anmälan

- a) om den dömda personen bor och sedan minst fem år är stadigvarande lagligt bosatt i den verkställande staten och kommer att få behålla sitt permanenta uppehållstillstånd i den staten, och/eller
- b) om den dömda personen, i andra fall än de som avses i punkt 1 a och b, är medborgare i den verkställande staten.

...”

- 8 I artikel 7.4 i rambeslutet föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat får när detta rambeslut antas eller senare genom en förklaring till rådets generalsekretariat ange att den inte kommer att tillämpa punkt 1. En sådan förklaring får när som helst återkallas. Förklaringar eller återkallanden av dessa ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.”

- 9 Artikel 25 i samma rambeslut har följande lydelse:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i rambeslut [2002/584] ska bestämmelserna i det här rambeslutet i tillämpliga delar, i den utsträckning de är förenliga med bestämmelserna i det rambeslutet, gälla vid verkställighet av påföljder i de fall där en medlemsstat åtar sig att verkställa påföljden enligt artikel 4.6 i det rambeslutet eller där den i enlighet med artikel 5.3 i det rambeslutet har ställt som villkor att personen, i syfte att undvika straffrihet, ska återsändas för att avtjäna påföljden i den berörda medlemsstaten.”

- 10 I artikel 26.1 i rambeslut 2008/909 anges följande:

”Bestämmelserna i detta rambeslut ska, utan att det påverkar deras tillämpning i förbindelserna mellan medlemsstater och tredjeland eller deras tillämpning under övergångsperioden enligt artikel 28, från och med den 5 december 2011 ersätta motsvarande konventionsbestämmelser som gäller förbindelserna mellan medlemsstaterna:

- Den europeiska konventionen om överförande av dömda personer av den 21 mars 1983 och tilläggsprotokollet till denna av den 18 december 1997.
- Den europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar av den 28 maj 1970.
- Avdelning III, kapitel 5, i tillämpningskonventionen av den 19 juni 1990 till Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna.
- Konventionen mellan Europeiska gemenskapernas medlemsstater om verkställighet av utländska domar i brottmål av den 13 november 1991.”

- 11 I artikel 28 i nämnda rambeslut föreskrivs följande:

”1. För framställningar som mottagits före den 5 december 2011 kommer även fortsättningsvis gällande rättsliga instrument om överförande av dömda personer att vara i kraft. För framställningar som tas emot efter detta datum ska de regler gälla som antas av medlemsstaterna i enlighet med detta rambeslut.

2. Medlemsstaterna får dock, när rådet antar detta rambeslut, avge en förklaring, där de anger att de, i de fall då den lagakraftvunna domen utfärdats före en av medlemsstaten angiven tidpunkt, som utfärdande och verkställande stat kommer att fortsätta att tillämpa de rättsliga instrument om överförande av dömda personer som är i kraft före den 5 december 2011. Om en sådan förklaring har avgetts, ska dessa instrument tillämpas i sådana fall i förhållande till alla medlemsstater oavsett om de har avgett en motsvarande förklaring eller inte. Ifrågavarande tidpunkt får inte vara senare än den 5 december 2011. Denna förklaring ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. Den kan återkallas när som helst.”

Nederländsk rätt

- 12 Rambeslut 2002/584 införlivades med nederländsk rätt genom Overleveringswet (lag om överlämning), av den 29 april 2004 (Stb. 2004, nr 195, nedan kallad OLW). I artikel 6 OLW föreskrivs följande:

”1. En nederländsk medborgare får överlämnas såvida överlämnandet begärs för en brottnömsundersökning som riktar sig mot denna medborgare och såvitt den verkställande rättsliga myndigheten, för det fall att vederbörande döms till ett ovillkorligt fängelsestraff i den utfärdande medlemsstaten för gärningar för vilka överlämnande kan beviljas, anser det säkertställt att straffet kan avtjänas i Nederländerna.

2. Överlämnande av en nederländsk medborgare får inte beviljas om överlämnandet har begärts för att verkställa ett fängelsestraff som den eftersökte har ådömts genom en lagakraftvunnen dom.

...

4. Åklagarmyndigheten ska omedelbart underrätta ministern om varje vägran att överlämna som meddelats åtföljd av en sådan förklaring som avses i punkt 3, enligt vilken Nederländerna är berett att överta verkställigheten av det utländska avgörandet.

5. Punkterna 1–4 är även tillämpliga på en utlänning med permanent uppehållstillstånd, förutsatt att vederbörande kan lagföras i Nederländerna för de gärningar som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern och förutsatt att vederbörande inte förväntas förlora sin uppehållsrätt i Nederländerna till följd av ett straff eller en åtgärd som vederbörande ådöms efter överlämnandet.”

- 13 Till dess att Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (lag om ömsesidigt erkännande och ömsesidig verkställighet av villkorliga eller icke-villkorliga fängelsestraff), av den 12 juli 2012 (Stb. 2012, nr 333, nedan kallad WETS), varigenom rambeslut 2008/909 införlivas, trädde i kraft föreskrevs följande i artikel 6.3 OLW:

”När överlämnande vägras endast med stöd av bestämmelsen i artikel 6.2 ska åklagarmyndigheten underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten om att åklagarmyndigheten är beredd att överta verkställigheten av domen, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i konventionen om överförande av dömda personer, undertecknad i Strasbourg den 21 mars 1983, eller i enlighet med en annan tillämplig konvention.”

- 14 Sedan WETS trätt i kraft har artikel 6.3 OLW följande lydelse:

”När överlämnande vägras endast med stöd av bestämmelsen i artikel 6.2 ska åklagarmyndigheten underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten om att åklagarmyndigheten är beredd att överta verkställigheten av domen.”

15 I artikel 5.2 WETS föreskrivs följande:

”1. [WETS] ska ersätta [Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen (lag om överförande av verkställighet av domar i brottmål)] med avseende på förbindelserna mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen ...

...

3. [WETS] är inte tillämplig på domstolsavgöranden som vunnit laga kraft före den 5 december 2011.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Genom dom av den 5 februari 2007, som vann laga kraft den 13 juli 2007, dömde Sąd Rejonowy w Poznaniu (Distriktsdomstolen i Poznań) den polske medborgaren Daniel Adam Popławski till ett villkorligt fängelsestraff på ett år. Genom beslut av den 15 april 2010 förordnade den domstolen om verkställighet av straffet.

17 Den 7 oktober 2013 utfärdade nämnda domstol en europeisk arresteringsorder mot Daniel Adam Popławski för att få straffet verkställt.

18 Inom ramen för det nationella målet, avseende verkställighet av den europeiska arresteringsordern, ställde sig Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna) frågan huruvida den skulle tillämpa artikel 6.2 och 6.5 OLW, som innehåller ett automatiskt skäl att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder till fördel för bland annat personer som är bosatta i Nederländerna, såsom Daniel Adam Popławski.

19 Genom beslut av den 30 oktober 2015 sände den hänskjutande domstolen en första begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, varvid den påpekade att i enlighet med artikel 6.3 OLW i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, ska Konungariket Nederländerna, om det vägrar att verkställa en europeisk arresteringsorder med stöd av artikel 6.2 och 6.5 OLW, uppge att det är ”berett” att överta verkställigheten av straffet med stöd av en konvention som Konungariket Nederländerna och den utfärdande medlemsstaten är parter till. Den hänskjutande domstolen påtalade att i enlighet med de konventionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på förbindelserna mellan Republiken Polen och Konungariket Nederländerna, skulle Konungariket Nederländernas övertagande av verkställigheten av straffet ha föregåtts av en begäran därom från Republiken Polens sida, men den polska lagstiftningen tillåter inte att en sådan begäran framställs när det är fråga om polska medborgare.

20 I beslutet om hänskjutande framhöll den hänskjutande domstolen att i en sådan situation skulle en vägran att överlämna kunna leda till att den person som den europeiska arresteringsordern avser undgår lagföring. Sedan domen om vägran att överlämna har meddelats skulle det nämligen kunna visa sig vara omöjligt att överta verkställigheten av straffet, av det skälet att de polska myndigheterna inte har begärt att så ska ske.

21 Den hänskjutande domstolen har därmed gett uttryck för tvivel om huruvida artikel 6.2–6.4 OLW är förenlig med artikel 4.6 i rambeslut 2002/584, som anger att ett överlämnande av den berörda personen får vägras endast om den verkställande medlemsstaten ”åtar sig” att verkställa straffet i enlighet med sin nationella lagstiftning.

- 22 I dom av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503) slog EU-domstolen fast följande. Artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning om genomförande av den bestämmelsen, när – i ett fall där en utlänning med permanent uppehållstillstånd i den medlemsstaten begärs överlämnad av en annan medlemsstat för verkställighet av ett fängelsestraff som denna medborgare har dömts till genom en lagakraftvunnen dom – den lagstiftningen för det första inte tillåter ett sådant överlämnande, och för det andra endast föreskriver en skyldighet för de rättsliga myndigheterna i den första medlemsstaten att underrätta de rättsliga myndigheterna i den andra medlemsstaten om att de är beredda att överta verkställigheten av domen, utan att det faktiska övertagandet av verkställigheten är garanterat vid tidpunkten för vägran att överlämna och dessutom utan att det är möjligt att ifrågasätta denna vägran för det fall övertagandet av verkställigheten i ett senare skede visar sig vara omöjligt.
- 23 I samma dom slog EU-domstolen även fast att bestämmelserna i rambeslut 2002/584 inte har direkt effekt. EU-domstolen erinrade emellertid om att den behöriga nationella domstolen är skyldig att, med beaktande av den nationella rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som däri erkänns, i möjligaste mån tolka de nationella bestämmelser som är i fråga i det nationella målet mot bakgrund av rambeslutets ordalydelse och syfte, vilket i det aktuella fallet betyder att vid en eventuell vägran att verkställa en europeisk arresteringsorder som har utfärdats för att få till stånd ett överlämnande av en person som, i den utfärdande medlemsstaten, har dömts till ett fängelsestraff genom en lagakraftvunnen dom, är de rättsliga myndigheterna i den verkställande medlemsstaten skyldiga att själva garantera den faktiska verkställigheten av det straff som personen i fråga har dömts till (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503).
- 24 I beslutet om hänskjutande har den hänskjutande domstolen påpekat att det framgår av nämnda dom att artikel 6.2, 6.3 och 6.5 OLW strider mot artikel 4.6 i rambeslut 2002/584.
- 25 Enligt den hänskjutande domstolen följer det också av domen av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), att unionsrätten inte utgör hinder för att tolka artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, så att artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 kan utgöra det konventionsstöd som enligt denna nationella bestämmelse krävs för att verkställigheten av straffet ska kunna övertas, eftersom artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 – till skillnad från de internationella konventioner som är tillämpliga med avseende på förbindelserna med Republiken Polen – inte uppställer något krav på att de myndigheter som har utfärdat den europeiska arresteringsordern, i förevarande fall de polska myndigheterna, ska ha framställt en begäran om övertagande, och därmed skulle en sådan tolkning av artikel 6.3 OLW kunna säkerställa att fängelsestraffet faktiskt verkställs i Nederländerna.
- 26 Minister van Veiligheid en Justitie (ministern för säkerhet och rättvisa, Nederländerna) (nedan kallad ministern), som enligt nederländsk rätt är den myndighet som är behörig att överta verkställigheten av straffet, anser emellertid att rambeslut 2002/584 inte utgör en konvention, i den mening som avses i artikel 6.3 OLW i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft.
- 27 Den hänskjutande domstolen anser att oavsett om ministerns tolkning är korrekt, kan den under dessa omständigheter inte dra slutsatsen att en sådan tolkning skulle säkerställa att det straff som Daniel Adam Popławski ådömts faktiskt kommer att verkställas i Nederländerna.
- 28 Den hänskjutande domstolen överväger följaktligen möjligheten att, i enlighet med principen om unionsrättens företräde, inte tillämpa de bestämmelser i nederländsk lagstiftning som är oförenliga med bestämmelserna i ett rambeslut, även om dessa saknar direkt effekt. Den hänskjutande domstolen har framhållit att genom att inte tillämpa artikel 6.2 och 6.5 OLW skulle det inte längre föreligga något skäl för att vägra att överlämna Daniel Adam Popławski till de polska myndigheterna.

- 29 Den hänskjutande domstolen söker även klarhet i huruvida artikel 6.3 OLW, i dess ändrade lydelse enligt WETS, kan tillämpas i det nationella målet, med hänsyn till att denna bestämmelse, efter ändringen, inte längre hänvisar till en konventionsrättslig grund för att Nederländerna faktiskt ska överta verkställigheten av straffet.
- 30 Nämnda domstol har förvisso påpekat att enligt artikel 5.2.3 WETS är dess bestämmelser, vilka införlivar rambeslut 2008/909, inte tillämpliga på rättsliga avgöranden som vunnit laga kraft före den 5 december 2011, såsom är fallet med det avgörande varigenom Daniel Adam Popławski har ådömts ett fängelsestraff. Den hänskjutande domstolen har likväl påpekat att artikel 5.2.3 WETS utgör ett genomförande av den förklaring som Konungariket Nederländerna avgett med stöd av artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 och att EU-domstolen inte har prövat giltigheten av denna förklaring, i synnerhet huruvida den eventuellt har avgetts för sent, då den har avgetts efter det att nämnda rambeslut antagits.
- 31 Nämnda domstol har påpekat att för det fall att nämnda förklaring befinns vara ogiltig, ska de nationella bestämmelser som införlivar rambeslut 2008/909, inklusive artikel 6 OLW, i dess ändrade lydelse enligt WETS, tillämpas på verkställigheten av den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Daniel Adam Popławski, i enlighet med artikel 26 i rambeslutet.
- 32 Att tillämpa dessa nationella bestämmelser i det nationella målet förutsätter emellertid att artikel 5.2.3 WETS kan tolkas konformt med rambeslut 2008/909, och om det inte är möjligt, att den hänskjutande domstolen kan underlåta att tillämpa dessa bestämmelser i enlighet med principen om unionsrättens företräde. Det bör dessutom prövas huruvida det kan garanteras att straffet faktiskt kommer att verkställas i Nederländerna för det fall att ett överlämnande vägras med stöd av artikel 6 OLW, i dess ändrade lydelse enligt WETS.
- 33 Om så är fallet kan ett överlämnande av Daniel Adam Popławski vägras och straffet kan verkställas i Nederländerna, i enlighet med artikel 6.2 och 6.5 OLW, samt artikel 4.6 i rambeslut 2002/584.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) För det fall att den verkställande rättsliga myndigheten inte kan tolka de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra ett rambeslut på så sätt att tillämpningen av dem leder till ett resultat som är förenligt med rambeslutet, är den i så fall skyldig att i enlighet med principen om unionsrättens företräde underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot rambeslutet?
- 2) Är en medlemsstats förklaring i den mening som avses i artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 giltig om förklaringen inte har avgetts ’när rådet antar detta rambeslut’, utan vid en senare tidpunkt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

- 35 Genom sin andra fråga, vilken ska prövas först, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 ska tolkas så, att en förklaring som en medlemsstat har avgett i enlighet med denna bestämmelse, vid en senare tidpunkt än den då rambeslutet antogs, har rättsverkningar.

- 36 I enlighet med artikel 3.1 i rambeslut 2008/909 består dess syfte i att fastställa regler enligt vilka medlemsstaterna, för att underlätta en social återanpassning av den dömda personen, ska erkänna en dom och verkställa den påföljd som ådömts av en domstol i en annan medlemsstat. Det följer av artikel 25 i nämnda rambeslut att dess bestämmelser, i tillämpliga delar och i den utsträckning de är förenliga med bestämmelserna i rambeslut 2002/584, ska gälla vid verkställighet av påföljder i de fall där en medlemsstat åtar sig att verkställa påföljden enligt artikel 4.6 i sistnämnda rambeslut.
- 37 Enligt artikel 26 i rambeslut 2008/909 ska bestämmelserna i det rambeslutet, från och med den 5 december 2011, ersätta de konventionsbestämmelser angående överförande av dömda personer som avses i den artikeln och som gäller förbindelserna mellan medlemsstaterna. Det framgår vidare av artikel 28.1 i nämnda rambeslut att sådana framställningar om erkännande och verkställighet av fällande domar som mottagits från och med den 5 december 2011 inte längre kommer att omfattas av rättsliga instrument om överförande av dömda personer, utan av regler som antas av medlemsstaterna i enlighet med rambeslutet.
- 38 Enligt artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 får medlemsstaterna dock, vid antagandet av rambeslutet, avge en förklaring, där de anger att de som utfärdande och verkställande stat kommer att fortsätta att tillämpa de rättsliga instrument om överförande av dömda personer som är i kraft före den 5 december 2011, i de fall då den lagakraftvunna fällande domen har meddelats före en av medlemsstaten angiven tidpunkt, såvida denna tidpunkt inte är senare än den 5 december 2011. Om en medlemsstat har avgett en sådan förklaring ska dessa instrument tillämpas i de fall som anges i förklaringen i förhållande till alla medlemsstater, oavsett om de har avgett en motsvarande förklaring eller ej.
- 39 Rambeslut 2008/909 antogs den 27 november 2008. Den 24 mars 2009 avgav Konungariket Nederländerna en förklaring till rådet i enlighet med artikel 28.2 i nämnda rambeslut (EUT L 265, 2009, s. 41), varvid denna medlemsstat angav att den skulle fortsätta att tillämpa de rättsliga instrument om överförande av dömda personer som var i kraft före den 5 december 2011, i de fall då den lagakraftvunna fällande domen meddelades före denna tidpunkt.
- 40 Det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnat att, sedan den begäran om förhandsavgörande som ska prövas inom ramen för förevarande mål ingavs, har Konungariket Nederländerna återkallat denna förklaring med verkan från och med den 1 juni 2018. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det fortfarande är nödvändigt att pröva den andra frågan, bland annat av det skälet att Republiken Polen också har avgett en förklaring i enlighet med artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 efter det att rambeslutet antogs, trots att även den förklaringen kan ha avgetts för sent.
- 41 I detta avseende ska det erinras om att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som om de frågor som ställs till EU-domstolen är relevanta. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av en unionsrättslig regel (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 42 Härav följer att frågor som avser unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolknings- eller giltighetsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsregel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

- 43 I förevarande fall är de villkor som kan leda till att domstolen underlåter att pröva den hänskjutna frågan emellertid inte uppfyllda, trots att den förklaring som Konungariket Nederländerna avgett i enlighet med artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 har återkallats.
- 44 Det är nämligen tillräckligt att påpeka att frågan huruvida den förklaring som republiken Polen har avgett har rättsverkningar kan vara av relevans inom ramen för tvisten i det nationella målet, eftersom en sådan förklaring enligt artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 medför en skyldighet för de övriga medlemsstaterna att, i sina förbindelser med Republiken Polen och i de fall som anges i förklaringen, fortsätta att tillämpa de rättsliga instrument om överförande av dömda personer som var i kraft före den 5 december 2011.
- 45 Vad gäller sakfrågan ska det framhållas att artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 utgör ett undantag från den huvudregel som fastställs i artikel 28.1 i rambeslutet, och dessutom överläts tillämpningen av detta undantag ensidigt på varje medlemsstat. Härav följer att denna bestämmelse ska tolkas strikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2017, van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, punkt 30).
- 46 Det framgår av själva ordalydelsen av denna bestämmelse att den förklaring som avses däri ska avges av medlemsstaten vid tidpunkten för antagandet av rambeslutet. Härav följer att en förklaring som avges efter denna tidpunkt inte överensstämmer med de villkor som unionslagstiftaren uttryckligen har fastställt för att en sådan förklaring ska ha rättsverkningar.
- 47 Denna tolkning stöds av systematiken i rambeslut 2008/909. I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 47 i sitt förslag till avgörande förhåller det sig nämligen så, att i de fall där unionslagstiftaren har haft för avsikt att låta medlemsstaterna avge en förklaring inte bara vid antagandet av rambeslutet utan även vid en senare tidpunkt, har en sådan möjlighet uttryckligen föreskrivits i rambeslutet, vilket framgår av dess artikel 4.7 och artikel 7.4.
- 48 I motsats till vad den nederländska regeringen har hävdats i sina skriftliga yttranden bör det vidare noteras att blott den omständigheten att en medlemsstat, vid antagandet av rambeslut 2008/909 eller i ett tidigare skede av dess beredning, har tydliggjort sin avsikt att avge en förklaring i enlighet med artikel 28.2 i rambeslutet, inte kan likställas med en förklaring i den mening som avses i den bestämmelsen. Till skillnad mot en avsiktsförklaring, måste en sådan förklaring entydigt ange datumet för de lagakraftvunna fällande domar som den berörda medlemsstaten önskar att rambeslutet inte ska tillämpas på.
- 49 Mot bakgrund av ovanstående ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 28.2 i rambeslut 2008/909 ska tolkas så, att en förklaring som en medlemsstat har avgett i enlighet med denna bestämmelse, vid en senare tidpunkt än den då rambeslutet antogs, inte har rättsverkningar.

Den första frågan

- 50 Genom sin första fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att den ålägger en domstol i en medlemsstat att underlåta att tillämpa en bestämmelse i medlemsstatens nationella rätt som är oförenlig med bestämmelserna i ett rambeslut.
- 51 Det framgår av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolen i synnerhet söker klarhet i huruvida den kan underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som den anser står i strid med rambeslut 2002/584 och 2008/909.

- 52 För att besvara denna fråga ska det, för det första, erinras om att unionsrätten kännetecknas av att den härrör från en autonom källa, det vill säga fördragen, att den har företräde framför medlemsstaternas nationella rätt och av att en rad bestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaterna och deras medborgare har direkt effekt. Dessa grundläggande särdrag hos unionsrätten har gett upphov till ett strukturerat nätverk av principer, regler och rättsförhållanden som är beroende av varandra och som är ömsesidigt förpliktande för unionen själv och dess medlemsstater liksom för medlemsstaterna sinsemellan (se, bland annat, yttrande 2/13, av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 166 och 167, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 45, och yttrande 1/17, av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 109).
- 53 Genom principen om unionsrättens företräde stadfästs att unionsrätten har företräde framför medlemsstaternas lagstiftning (dom av den 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66 P, s. 1159 och 1160; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).
- 54 Denna princip medför således en skyldighet för alla myndigheter i medlemsstaterna att säkerställa unionsbestämmelsernas fulla verkan, och medlemsstaternas lagstiftning kan inte påverka verkan av de unionsrättsliga bestämmelserna inom medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 59, och dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 39).
- 55 I detta avseende ska det påpekas att principen om konform tolkning av nationell rätt – som innebär att den nationella domstolen är skyldig att i möjligaste mån tolka nationell rätt i enlighet med de krav som följer av unionsrätten – följer av fördragets systematik, eftersom fördraget möjliggör för den nationella domstolen att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när den avgör det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkterna 75 och 76, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 59, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 31).
- 56 På liknande sätt skulle de unionsrättsliga bestämmelsernas fulla verkan äventyras och skyddet för de rättigheter som erkänns i dessa försvagas om enskilda inte hade möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat (dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl., C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 33).
- 57 Det följer av ovanstående att för att kunna säkerställa den fulla verkan av samtliga unionsrättsliga bestämmelser, åläggs de nationella domstolarna genom principen om unionsrättens företräde att i möjligaste mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten, och att ge enskilda rätt till skadestånd när deras rättigheter har åsidosatts till följd av att en medlemsstat gjort sig skyldig till en överträdelse av unionsrätten.
- 58 Av principen om unionsrättens företräde följer även att för det fall att det inte är möjligt att tolka nationell rätt i enlighet med kraven i unionsrätten, är den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsbestämmelserna, även senare sådan, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftnings- eller annat konstitutionellt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 59 Hänsyn bör dock tas till andra väsentliga aspekter av unionsrätten, och i synnerhet till erkännandet av att endast en del av de unionsrättsliga bestämmelserna har direkt effekt.

- 60 Principen om unionsrättens företräde kan följaktligen inte påverka den väsentliga skillnaden mellan de unionsrättsliga bestämmelser som har direkt effekt och de som saknar direkt effekt, och kan således inte heller instifta ett enhetligt system för nationella domstolars tillämpning av samtliga unionsrättsliga bestämmelser.
- 61 I detta avseende ska det framhållas att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet och i egenskap av myndighet i en medlemsstat, är skyldig att med avseende på det anhängiggjorda målet underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som har direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punkt 55 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 41, och dom av den 6 november 2018, Bauer och Willmeroth, C-569/16 och C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 75).
- 62 Däremot kan en unionsrättslig bestämmelse som saknar direkt effekt inte som sådan åberopas inom ramen för en unionsrättslig tvist, i syfte att en nationell bestämmelse som strider mot unionsrätten inte ska tillämpas.
- 63 Den nationella domstolen är således inte skyldig att enbart med stöd av unionsrätten underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som inte är förenlig med en bestämmelse i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som, i likhet med dess artikel 27, saknar direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punkterna 46–48).
- 64 Att åberopa en direktivbestämmelse som inte är tillräckligt klar, precis och ovillkorlig för att kunna ha direkt effekt kan inte i sig, och enbart med stöd av unionsrätten, leda till att en domstol i en medlemsstat underlåter att tillämpa en nationell bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 41, dom av den 6 mars 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, punkt 50, dom av den 25 juni 2015, Indėlių ir investicijų draudimas och Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, punkt 60, och dom av den 16 juli 2015, Larentia + Minerva och Marenave Schiffahrt, C-108/14 et C-109/14, EU:C:2015:496, punkterna 51 och 52).
- 65 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild, vilket innebär att det inte som sådant kan åberopas mot denne vid en nationell domstol (se, bland annat, dom av den 26 september 1996, Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, punkt 36 och där angiven rättspraxis, dom av den 17 juli 2008, Arcor m.fl., C-152/07–C-154/07, EU:C:2008:426, punkt 35, och dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 66 Det ska erinras om att ett direktivs bindande karaktär, vilken ligger till grund för möjligheten att åberopa direktivet, enligt artikel 288 tredje stycket FEUF endast gäller för ”varje medlemsstat till vilket det är riktat”, och att unionen har rätt att på ett allmänt och abstrakt sätt, med omedelbar verkan, ålägga enskilda skyldigheter endast i de fall då den har befogenhet att anta förordningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, punkt 22, och dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 72).
- 67 Det följer av ovanstående att även om en direktivbestämmelse är klar, precis och ovillkorlig, kan den inte utgöra stöd för att en nationell domstol ska underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot denna direktivbestämmelse, om det skulle innebära att en enskild ålades ytterligare en skyldighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkterna 72 och 73, dom av den 17 juli 2008, Arcor m.fl., C-152/07–C-154/07, EU:C:2008:426, punkterna 35–44, dom av den 27 februari 2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punkterna 46 och 47, dom av den 7 augusti 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 49, och dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 73).

- 68 Såsom bekräftas i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 64–67 ovan är de nationella domstolarnas skyldighet att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse, förvisso en följd av att sistnämnda bestämmelse ska ges företräde, Nämnda skyldighet är dock beroende av att den bestämmelsen har direkt effekt inom ramen för det mål som den nationella domstolen har att pröva. En nationell domstol är således inte skyldig att, enbart med stöd av unionsrätten, underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot unionsrätten för det fall att sistnämnda bestämmelse saknar direkt effekt.
- 69 För det andra ska det påpekas att såväl rambeslut 2002/584 som rambeslut 2008/909 saknar direkt effekt. Dessa rambeslut antogs nämligen med stöd av unionens tidigare tredje pelare, närmare bestämt med stöd av artikel 34.2 b EU. I den bestämmelsen föreskrevs dels att rambeslut ska vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som ska uppnås men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt, dels att rambesluten inte ska ha direkt effekt (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 56, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 26).
- 70 I detta avseende ska det erinras om att enligt artikel 9 i protokoll (nr 36) om övergångsbestämmelser, fogat till fördragen, ska rättsverkningarna av de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar på grundval av EU-fördraget före ikraftträdandet av Lissabonfördraget bestå, så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras genom tillämpning av fördragen. Eftersom rambeslut 2002/584 och 2008/909 inte har varit föremål för upphävande, ogiltigförklaring eller ändring, fortsätter de att ge upphov till rättsverkningar i enlighet med artikel 34.2 b EU (dom av den 8 november 2016, C-554/14, Olegyanov, EU:C:2016:835, punkt 57).
- 71 Med anledning av att dessa rambeslut saknar direkt effekt enligt själva EU-fördraget, följer det av punkt 68 ovan att en nationell domstol, enbart med stöd av unionsrätten, inte är skyldig att underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot dessa rambeslut.
- 72 För det tredje ska det påpekas att även om rambeslut inte kan ha direkt effekt, medför deras tvingande karaktär icke desto mindre en skyldighet för nationella myndigheter att göra en konform tolkning av nationell rätt från det att fristen för att införliva dessa rambeslut har löpt ut (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkterna 58 och 61).
- 73 Dessa myndigheter är vid tillämpningen av nationell rätt skyldiga att i möjligaste mån tolka den nationella rätten mot bakgrund av rambeslutets ordalydelse och syfte för att uppnå det resultat som avses däri (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 43, dom av den 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, punkt 54, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 59, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 31).
- 74 Principen om konform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar.
- 75 Allmänna rättsprinciper, i synnerhet principerna om rättssäkerhet och icke-retroaktivitet, utgör särskilt hinder för att skyldigheten att göra en konform tolkning – på grundval av ett rambeslut och utan hänsyn till en lag som antagits för dess genomförande – kan medföra att det straffrättsliga ansvaret för dem som bryter mot bestämmelserna fastställs eller skärps (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkterna 63 och 64, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 32).
- 76 Principen om konform tolkning kan inte heller tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem* (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 33 och där angiven rättspraxis). Med andra ord upphör skyldigheten att göra en konform tolkning att gälla när nationell rätt inte kan

tillämpas på ett sådant sätt att den leder till ett resultat som är förenligt med det resultat som eftersträvas med rambeslutet (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 66).

- 77 Principen om konform tolkning innebär likväl att de nationella domstolarna ska ta hänsyn till den nationella rätten i dess helhet och tillämpa de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att det aktuella rambeslutet ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med rambeslutets syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, punkt 56, dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 34, och dom av den 12 februari 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punkt 68).
- 78 I detta sammanhang har domstolen redan slagit fast att skyldigheten att göra en konform tolkning tvingar de nationella domstolarna att, i förekommande fall, ändra fast rättspraxis om denna grundas på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med ett rambesluts syften, och att, med stöd av deras egen behörighet, underlåta att tillämpa den tolkning som gjorts av en domstol i högre instans och som den lägre domstolen är bunden av, då den tolkningen inte är förenlig med det aktuella rambeslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punkt 33, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkterna 35 och 36).
- 79 En nationell domstol kan därför inte med fog slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen i fast rättspraxis har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 69, och dom av den 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 60), eller har tolkats på ett sådant sätt av de behöriga nationella myndigheterna.
- 80 Vad i förevarande fall beträffar skyldigheten att tolka nederländsk rätt, i synnerhet OLW, på ett sätt som är förenligt med rambeslut 2002/584, påpekar domstolen följande.
- 81 I punkt 37 i dom av den 29 juni 2017, Popławski, (C-579/15, EU:C:2017:503), konstaterade domstolen att skyldigheten för den nationella domstolen att säkerställa att rambeslut 2002/584 ges full verkan innebär en skyldighet för den nederländska staten att verkställa den europeiska arresteringsorder som är aktuell i det nationella målet eller, vid en eventuell vägran, en skyldighet att garantera den faktiska verkställigheten i Nederländerna av det fängelsestraff som utdömts i Polen mot Daniel Adam Popławski.
- 82 Det måste nämligen erinras om att en utebliven lagföring av den eftersökta personen skulle strida mot det ändamål som eftersträvas såväl genom rambeslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 23, och dom av den 13 december 2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, punkt 47) som genom artikel 3.2 FEU, varvid sistnämnda bestämmelse anger att unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser samt förebyggande och bekämpande av brottslighet (dom av den 25 juli 2018, Generalstaatsanwaltschaft (förhållanden under frihetsberövanden i Ungern), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, punkt 86).
- 83 Domstolen framhöll även att den skyldighet som avses i punkt 81 ovan inte på något sätt påverkar fastställandet av Daniel Adam Popławskis straffansvar, vilket följer av den dom som meddelades mot honom den 5 februari 2007 av Sąd Rejonowy w Poznaniu (Distriktsdomstolen i Poznań), och den kan än mindre leda till att straffansvaret skärps i den mening som avses i punkt 75 ovan (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 37).

- 84 Det framgår av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolen tycks anse att om den inte ska tolka OLW *contra legem*, är det uteslutet att tillämpa nämnda lag så att den europeiska arresteringsorder som är aktuell i det nationella målet kommer att verkställas och Daniel Adam Popławski kommer att överlämnas till de polska rättsliga myndigheterna.
- 85 Om det visar sig vara faktiskt omöjligt att tolka nationell rätt så att den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Daniel Adam Popławski kan verkställas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, ankommer det också på den domstolen att i möjligaste mån tolka den relevanta nederländska lagstiftningen, särskilt artikel 6 OLW – vilken ligger till grund för vägran att överlämna Daniel Adam Popławski till de polska myndigheterna – så att tillämpningen av denna lagstiftning inte leder till att han undgår lagföring, genom att Nederländerna övertar den faktiska verkställigheten av det straff som han ådömts, och således resulterar i en lösning som är förenlig med det ändamål som eftersträvas genom rambeslut 2002/584, och som det erinrats om i punkt 82 ovan.
- 86 Såsom domstolen framhöll i punkt 23 i domen av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), ska det härvidlag påpekas att en medlemsstats lagstiftning, som i likhet med artikel 6 OLW innehåller det fakultativa skäl till att vägra att verkställa ett straff eller en frihetsberövande åtgärd som anges i artikel 4.6 i rambeslut 2002/584, genom att föreskriva att medlemsstatens rättsliga myndigheter under alla omständigheter är skyldiga att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder för det fall den eftersökta personen är bosatt i medlemsstaten i fråga, utan att dessa myndigheter har något som helst utrymme för skönsmässig bedömning och utan att denna medlemsstat åtar sig att verkligen låta verkställa det fängelsestraff som den eftersökta personen har dömts till och därigenom skapar en risk för att den eftersökta personen undgår lagföring, inte kan anses vara förenlig med detta rambeslut.
- 87 Under dessa förhållanden ska det erinras om att domstolen, när den inom ramen för en begäran om förhandsavgörande ska lämna ett användbart svar till den nationella domstolen, kan bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen i dess bedömning och ange den tolkning av den nationella rätten som innebär att den fullgör sin skyldighet att tolka den i överensstämmelse med unionsrätten (dom av den 17 oktober 2018, Kohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punkt 68).
- 88 Vad först och främst beträffar den verkställande medlemsstatens skyldighet att faktiskt överta verkställigheten av fängelsestraffet för det fall att den vägrar att verkställa den europeiska arresteringsordern, vilken skyldighet anges i artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 och vilken det erinrats om i punkt 86 ovan, ska det påpekas att denna skyldighet förutsätter ett verkligt åtagande från den verkställande medlemsstatens sida att verkställa det fängelsestraff som den eftersökta personen har dömts till, vilket betyder att blott den omständigheten att denna stat har förklarat sig vara "beredd" att låta verkställa straffet under alla förhållanden inte kan anses motivera en sådan vägran. Härav följer att varje vägran att verkställa en europeisk arresteringsorder ska föregås av en kontroll, av den verkställande rättsliga myndigheten, av möjligheten att verkligen verkställa straffet i enlighet med den nationella lagstiftningen (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 22).
- 89 Det framgår emellertid av punkt 38 i domen av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503), att den hänskjutande domstolen är av uppfattningen att den förklaring varigenom Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten, Nederländerna) har underrättat den utfärdande rättsliga myndigheten om att den med tillämpning av artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, är beredd att överta verkställigheten av straffet med stöd av den aktuella europeiska arresteringsordern, inte kan tolkas som ett verkligt åtagande från den nederländska statens sida att verkställa straffet, om inte artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 ska anses utgöra ett sådant konventionsstöd som avses i artikel 6.3 OLW och som krävs för att ett sådant straff faktiskt ska kunna verkställas i Nederländerna.

- 90 Även om det ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida nederländsk lagstiftning kan tolkas så, att rambeslut 2002/584 kan likställas med ett sådant konventionsstöd vid tillämpningen av artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, har domstolen redan slagit fast att unionsrätten inte utgör hinder mot ett sådant likställande.
- 91 För det första framgår det nämligen av domstolens praxis att det följer av skälen 5, 7 och 11, samt artikel 1.1 och 1.2 i rambeslut 2002/584, att rambeslutet ska ersätta samtliga tidigare instrument för utlämning mellan medlemsstaterna, även konventioner som har gällt mellan de olika medlemsstaterna i detta avseende. Nämda rambeslut lyder visserligen under en speciell rättslig reglering enligt unionsrätten, men det samexisterar likväl med de utlämningskonventioner som gäller mellan de olika medlemsstaterna och tredjeland, och således förefaller det inte vara otänkbart att likställa rambeslut 2002/584 med en sådan konvention (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 41, och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 39).
- 92 För det andra har domstolen även slagit fast att rambeslut 2002/584 inte innehåller någon bestämmelse som stöder slutsatsen att det skulle utgöra hinder för att tolka uttrycket ”en annan tillämplig konvention” i artikel 6.3 i OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, så att uttrycket även omfattar artikel 4.6 i rambeslutet, eftersom en sådan tolkning skulle kunna säkerställa att den verkställande rättsliga myndighetens möjlighet att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder endast används under förutsättning att det garanteras effektiv verkställighet i Nederländerna av det fängelsestraff som Daniel Adam Popławski har dömts till, och således uppnås ett resultat som överensstämmer med det ändamål som eftersträvas med rambeslutet (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 42).
- 93 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen instämmer i att enligt den domstolens tolkning av nederländsk rätt skulle ett sådant likställande göra det möjligt att garantera att det straff som Daniel Adam Popławski har dömts till faktiskt verkställs i Nederländerna. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att ministern, som är skyldig att intervensera i det förfarande som är i fråga i målet vid den nationella domstolen enligt artikel 6.4 OLW, anser att rambeslut 2002/584 inte kan anses utgöra en konvention i den mening som avses i artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft.
- 94 Såsom framhållits i punkt 72 ovan ska det i detta avseende inledningsvis erinras om att skyldigheten att tolka nationell rätt på ett sätt som är förenligt med rambeslut 2002/584 är bindande för alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive, i förevarande fall, ministern. I likhet med de övriga rättsliga myndigheterna är ministern således skyldig att i möjligaste mån tolka nederländsk rätt mot bakgrund av rambeslutets ordalydelse och syfte, så att rambeslut 2002/584 ges full verkan genom att Nederländerna övertar verkställigheten av det straff som Daniel Adam Popławski har dömts till, vilket uppnås genom den tolkning av artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, som förespråkas i punkt 92 ovan.
- 95 Den omständigheten att ministern har tolkat den nationella lagstiftningen på ett sätt som är oförenligt med unionsrätten utgör på intet sätt hinder mot den skyldighet till konform tolkning som åligger den hänskjutande domstolen.
- 96 Denna slutsats gör sig i än högre grad gällande eftersom rambeslut 2002/584 inrättar en mekanism för samarbete mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter, och ett beslut om huruvida en europeisk arresteringsorder ska verkställas eller ej ska antas av en rättslig myndighet som uppfyller de krav som är förenade med kravet på ett effektivt domstolsskydd, däribland oavhängighetsgarantin, vilket innebär att samtliga förfaranden som föreskrivs i rambeslutet kan bli föremål för domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 56). Härav följer att eftersom ministern inte är en rättslig myndighet i den mening som avses i rambeslutet (se, för ett liknande resonemang, dom

av den 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 45), kan beslutet huruvida den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Daniel Adam Popławski ska verkställas eller ej inte vara beroende av ministrernas tolkning av artikel 6.3 OLW.

- 97 I det nationella målet kan den hänskjutande domstolen således inte anses ha fog för uppfattningen att den inte kan tolka nyssnämnda artikel 6.3 konformt med unionsrätten enbart av det skälet att ministern har tolkat denna bestämmelse på ett sätt som inte är konformt därmed (se, analogt, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 69).
- 98 Av det ovan anförda följer att för det fall att den hänskjutande domstolen kommer till slutsatsen att i enlighet med de tolkningsmetoder som erkänns enligt nederländsk rätt kan rambeslut 2002/584 likställas med en konvention vid tillämpningen av artikel 6.3 OLW, i den lydelse som var tillämplig till dess att WETS trädde i kraft, är den domstolen skyldig att tillämpa den bestämmelsen, tolkad i enlighet med vad som nyss sagts, på tvisten i det nationella målet, utan hänsyn till den omständigheten att ministern har invänt mot en sådan tolkning.
- 99 Vad därefter gäller den skyldighet som anges i artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 och som det erinrats om i punkt 86 ovan, att ge den verkställande rättsliga myndigheten ett utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av det fakultativa skäl till att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder som föreskrivs i den bestämmelsen, ska det först erinras om att nämnda myndighet måste kunna beakta syftet med det skäl för att vägra verkställighet som anges i den bestämmelsen, vilket enligt domstolens fasta praxis består i att den verkställande rättsliga myndigheten ska kunna fästa särskild vikt vid möjligheterna att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället efter det att vederbörande har avtjänat sitt straff (dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 21).
- 100 Detta ger vid handen att rätten för den verkställande rättsliga myndigheten att med stöd av nyssnämnda artikel 4.6 vägra att överlämna den eftersökta personen endast kan utövas om den myndigheten – efter att ha kontrollerat dels att personen uppehåller sig i den verkställande medlemsstaten, där vederbörande är medborgare eller bosatt, dels att det fängelsestraff som ådömts denna person av den utfärdande medlemsstaten faktiskt kan verkställas i den verkställande medlemsstaten – bedömer att det finns ett berättigat intresse som motiverar att det straff som utdömts i den utfärdande medlemsstaten verkställs i den verkställande medlemsstaten (dom av den 13 december 2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, punkt 37).
- 101 Därför ankommer det i första hand på den hänskjutande domstolen att i möjligaste mån tolka dess nationella rätt på ett sätt som är förenligt med det krav som det erinrats om i föregående punkt.
- 102 Den hänskjutande domstolen bör åtminstone tolka sin nationella rätt så, att det är möjligt att komma till en löning i det nationella målet som inte strider mot det ändamål som eftersträvas med rambeslut 2002/584. Skyldigheten att göra en konform tolkning består nämligen så länge som nationell rätt kan tillämpas så att det leder till ett resultat som är förenligt med det resultat som eftersträvas med rambeslutet (se, för ett liknande resultat, dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 66).
- 103 I detta avseende framgår det av de villkor som uppställs för tillämpningen av det fakultativa skäl till att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslut 2002/584, att unionslagstiftaren har haft för avsikt att undvika risken för att den eftersökta personen inte kommer att lagföras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2018, Sut, C-514/17, EU:C:2018:1016, punkt 47), vilket stämmer överens med rambeslutets allmänna ändamål, vilket har framhållits i punkt 82 ovan.

- 104 En tolkning av artikel 6 OLW som innebär att den hänskjutande domstolen inte under några omständigheter kan verkställa den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Daniel Adam Popławski, hindrar inte nödvändigtvis att risken för att han undgår lagföring kan undvikas, och därmed hindrar en sådan tolkning inte heller att det ändamål som eftersträvas genom rambeslutet, samt den skyldighet som rambeslutet i förevarande fall ålägger Konungariket Nederländerna, vilka det har erinrats om i punkterna 81 och 82 ovan, uppfylls.
- 105 Att uppställa ett krav på att artikel 6 OLW ska ge den hänskjutande domstolen ett utrymme för skönsmässig bedömning med rätt att verkställa den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot Daniel Adam Popławski även om nämnda domstol anser att det inte finns något legitimt intresse av att det straff som han ådömts ska verkställas i Nederländerna – för att den bestämmelsen ska anses förenlig med unionsrätten – skulle däremot, för det fall att den nationella rätten inte kan tolkas i enlighet med ett sådant krav, medföra en risk för att det blir omöjligt att överlämna Daniel Adam Popławski till de polska rättsliga myndigheterna, och även att verkställa hans straff i Nederländerna, eftersom rambeslut 2002/584 saknar direkt effekt.
- 106 Ett sådant resultat skulle leda till att den eftersökta personen undgår lagföring och skulle stå i strid med det ändamål som eftersträvas genom rambeslut 2002/584, samt den skyldighet som rambeslutet i förevarande fall ålägger Nederländerna, vilka det har erinrats om i punkterna 81 och 82 ovan.
- 107 Under sådana omständigheter ska den hänskjutande domstolen anta en tolkning av nederländsk lagstiftning som är förenlig med de ändamål som eftersträvas genom rambeslut 2002/584 genom att tolka denna lagstiftning så, att en vägran att verkställa den europeiska arresteringsorder som är aktuell i det nationella målet och som utfärdats av Republiken Polen åtföljs av en garanti för att det fängelsestraff som Daniel Adam Popławski har ådömts faktiskt kommer att verkställas i Nederländerna, även om det föreskrivs i nederländsk lagstiftning att en sådan vägran ska ske automatiskt.
- 108 Mot bakgrund av de uppgifter som framgår av beslutet om hänskjutande tycks det vara möjligt att göra en tolkning av nederländsk rätt som är förenlig med artikel 4.6 i rambeslut 2002/584, och det tycks således vara möjligt att i Nederländerna verkställa det fängelsestraff som Daniel Adam Popławski har ådömts i Polen, vilket det likväl ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 109 Mot bakgrund av ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att den inte ålägger en domstol i en medlemsstat att underlåta att tillämpa en bestämmelse i medlemsstatens nationella rätt som är oförenlig med bestämmelserna i ett rambeslut, såsom de rambeslut som är aktuella i det nationella målet, vars rättsverkningar fastställs i enlighet med artikel 9 i protokoll (nr 36) om övergångsbestämmelser, fogat till fördragen, då dessa bestämmelser saknar direkt effekt. Medlemsstaternas myndigheter, inbegripet deras domstolar, är likväl skyldiga att så långt det är möjligt tolka sin nationella rätt konformt, så att de kan uppnå ett resultat som är förenligt med det ändamål som eftersträvas genom rambeslutet i fråga.

Rättegångskostnader

- 110 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 28.2 rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen, ska tolkas så, att en förklaring som en medlemsstat har avgett i enlighet med denna bestämmelse, vid en senare tidpunkt än den då rambeslutet antogs, inte har rättsverkningar.
- 2) Principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att den inte ålägger en domstol i en medlemsstat att underlåta att tillämpa en bestämmelse i medlemsstatens nationella rätt som är oförenlig med bestämmelserna i ett rambeslut, såsom de rambeslut som är aktuella i det nationella målet, vars rättsverkningar fastställs i enlighet med artikel 9 i protokoll (nr 36) om övergångsbestämmelser, fogat till fördragen, då dessa bestämmelser saknar direkt effekt. Medlemsstaternas myndigheter, inbegripet deras domstolar, är likväl skyldiga att så långt det är möjligt tolka sin nationella rätt konformt, så att de kan uppnå ett resultat som är förenligt med det ändamål som eftersträvas genom rambeslutet i fråga.

Underskrifter