



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Ester Herlin-Karnell

Den europeiska arresteringsordern
– över två decenier senare – en översikt

Särtryck ur häfte 1/2026

Nummer 1/2026

DEN EUROPEISKA ARRESTERINGSORDERN

– ÖVER TVÅ DECENNIER SENARE – EN ÖVERSIKT

Av Ester Herlin-Karnell¹

Europeiska arresteringsordern antogs 2002 efter 11 september-attackerna för att påskynda överlämnandet av misstänkta och dömda personer mellan EU-stater. Arresteringsordern bygger på principen om ömsesidigt erkännande och förtroende mellan medlemsstaterna. Frågan om ömsesidigt förtroende i straffrätten är dock omstridd, eftersom det förutsätter att medlemsstaterna huser tillit till varandras domstolsväsenden, fängelseförhållanden och respekt för grundläggande rättigheter. Vidare rör rättsfallspraxis andra EU-fundamentala rättigheter, t.ex. rätten till privat- och familjeliv, barnets bästa samt rätten till ett proportionerligt straff. Denna artikel syftar till att diskutera några av de viktigaste juridiska aspekterna rörande arresteringsordern och dess framväxt samt att belysa några av de utmaningar och svårigheter som arresteringsordern har gett – och ger – upphov till. En viktig lärdom av EAW-rättspraxis är att EU-domstolen numera betonar behovet av rimligt förtroende och gemensamma EU-värden som förutsättning för ett effektivt ömsesidigt erkännande. Detta och andra relaterade spörsmål kommer att diskuteras i förevarande artikel.

I. INLEDNING

EU:s policyområde ”frihet, säkerhet och rättvisa” är ett rättsområde där EU, sedan Lissabonfördraget antogs 2009, har en ganska omfattande kompetens inom straffrättsliga och säkerhetsrelaterade frågor. Ett av de mest uppmärksammade lagstiftande instrumenten inom detta område är arresteringsordern, *European Arrest Warrant* (EAW). Arresteringsordern antogs dock redan före Lissabonfördragets tillkomst, i kölvattnet av terrorattackerna den 11 september 2001 under det dåvarande Amsterdamfördraget.² Syftet med lagstiftningen var att påskynda det EU-rättsliga samarbetet för att bekämpa terrorism. Arresteringsordern bygger på principen om ömsesidigt erkännande och förtroende mellan medlemsstaterna. Arresteringsordern är ett av de mest omdiskuterade instrumenten för ömsesidigt erkännande som antagits på EU-nivå. Genomförandet av EAW i medlemsstaterna har dock varit politiskt känsligt, eftersom frågan om tillit inte har varit självklar. EAW introducerade principen

¹ Professor i EU-rätt, juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Tack till redaktionen vid Juridisk Publikation för deras utmärkta kommentarer på texten samt till granskaren för användbara kommentarer.

² Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna [2002] EUT L 190/1.

om ömsesidigt erkännande inom straffrättens område, vilket har varit kontroversiellt. Begreppet förtroende har alltid varit svårdefinierat, trots att det utgör en bärande del av modellen för ömsesidigt erkännande inom EU-rätten.³ Exempelvis har Kenneth Armstrong pekat på svårigheterna med tillit som ett juridiskt begrepp, eftersom förtroende och ömsesidigt erkännande är frikopplat från det rättsliga sammanhang i vilket det tillämpas.⁴ Det var under 1970-talet som EU-domstolen introducerade principen om ömsesidigt erkännande i rättspraxis genom domen i *Cassis de Dijon* (mål C-120/78), avseende fri rörlighet för varor.⁵ Principen har sedermera spridits till andra rättsområden inom området frihet, säkerhet och rättvisa, där straffrätten utgör ett centralt politikområde (jmf. artikel 67 och artikel 82 FEUF). Även om EAW har varit i kraft i mer än två decennier, betraktas den alltjämt som ett flaggskepp när det gäller den konstitutionella EU-rättens interaktion med nationell straffrätt. För det första prioriterades effektiv terrorismbekämpning, varför rättsliga garantier inledningsvis lämnades åt medlemsstaterna. Detta skapade en obalans, eftersom rättssäkerhetsgarantierna skilde sig åt mellan staterna. För det andra så resulterade avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet för 32 brott (artikel 2.2 EAW med minst tre års fängelse i straffskalan) i den utfärdande staten i en mer ingående diskussion om lagligheten av detta i ljuset av legalitetsprincipen.⁶ Detta blev omdebatterat, då kravet traditionellt har utgjort en grundpelare i internationell straffrätt och är nära knutet till nationalstatens suveränitet.⁷ Syftet med avskaffandet av dubbel straffbarhet var att påskynda förfaranden och öka effektiviteten i det straffrättsliga samarbetet. Brotten har gränsöverskridande karaktär och handlar främst om grov brottslighet (till exempel terrorbrott, organiserad brottslighet, mord, misshandel, droghandel och människohandel).

Det anses ofta att straffrätten – till skillnad från skapandet av en integrerad marknad för ekonomiska friheter – kräver en gemensam uppsättning normer

3 Det är framförallt i juridisk litteratur som denna problematik förs fram, se t.ex. för en relativt ny analys, E Spaventa *The Tail That Wags the Dog: Reflections on the Principle of Mutual Trust and the Autonomy of EU Law*, *VerfBlog*, 2024/11/05, <https://verfassungsblog.de/the-tail-that-wags-the-dog/>, DOI: 10.59704/3d0472b7a5ee6460. Se även yttrande 2/13, ECLI-nummer: ECLI:EU:C:2014:2454, där domstolen pekar på vikten av tillit och förtroende mellan medlemsstaterna, trots att det är svårt att sätta fingret på vad exakt detta innebär.

4 K Armstrong, *Mutual recognition*”, kapitel i C Barnard, & J Scott (red.) *The Law of the Single European Market : Unpacking the Premises*, (Hart publishing 2022), kap 9. Se även J Öberg, *The Normative Foundations for EU Criminal Justice: Powers, Limits and Justifications* (Hart Publishing, 2024), kap 3 för en diskussion om begreppet ömsesidigt erkännande.

5 Mål C-120/78, *Cassis de Dijon*, [1979] REG 649.

6 T.ex. A Willems, *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law* (Hart Publishing, 2021).

7 T.ex. Öberg *ibid*.

och övergripande minimistandarder för allmän tillämpning.^{8,9} EU har antagit direktiv som stipulerar exempelvis rättsgarantier för enskilda, såsom rätten till översättning och tillgång till försvarsadvokat.¹⁰ En viktig fråga, mer generellt när det gäller frågan om förtroende, är dock hur medlemsstater ska hantera den pågående rättsstatskrisen i främst Ungern (och tidigare i Polen). Rättsfall som LM (mål C-216/18 PPU)¹¹ bekräftar att brister rörande rättsstatsprincipen utgör ett allvarligt hinder för det ömsesidiga förtroendet mellan EU-medlemsstaterna då vissa av dem inte lever upp till unionens grundläggande värden.¹²

I denna artikel kommer jag att analysera några av de mest centrala frågorna rörande EAW:s funktion och utveckling under de senaste två decennierna, samt mer ingående analysera några centrala rättsfall och diskutera varför förtroendefrågorna fortfarande är av central konstitutionell betydelse inom EU-rätten. Artikeln är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 diskuteras de centrala delarna av EAW och några av skälen till att den anses vara kontroversiell, liksom begreppet ömsesidigt erkännande och förtroende. I avsnitt 3 behandlas förhållandet mellan ömsesidigt erkännande och grundläggande rättigheter, med fokus på den s.k. tvåstegsmetoden. I avsnitt 4 diskuteras proportionalitetsprincipen och möjliga undantag från ömsesidigt erkännande. Vidare diskuteras hur proportionalitetsprincipen har fått ökad betydelse och huruvida det finns en europeisk standard avseende gränsen för bagatellbrott respektive för stränga straffsätser på EU-nivå eller om detta bör vara upp till varje enskild medlemsstat. I avsnitt 5 behandlas fängelseförhållanden och begreppet rättslig myndighet. Mer specifikt fokuserar avsnitt 5 på EU-domstolens rättspraxis rörande otillräckliga fängelseförhållanden (särskilt överbeläggning) och vem som får anses vara en ”rättslig myndighet” som kan utfärda en EAW, med fokus på krav på oberoende och effektiv domstolskontroll. I avsnitt 6 redovisas några händelseutvecklingar inom EU-domstolens rättspraxis och artikeln avslutas med slutsatser i avsnitt 7.

2. VAD BETYDER ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE?

Förtroende i straffrättsliga frågor är, som nämnts ovan, alltså kontroversiellt i många medlemsstater. Genomförandet av EU-rätten genom modellen för ömsesidigt erkännande är konstitutionellt utmanande, eftersom den bygger på solidaritet och förtroende mellan skilda europeiska rättstraditioner. Som nämnts introducerade Cassis de Dijon-domen principen om ömsesidigt erkännande

8 P Asp & A Suominen, *Straffrättens europeiska och internationella dimensioner* (Iustus 2022).

9 A Willems, *The principle of Mutual trust in Criminal law* (Hart Publishing, 2021).

10 Ibid.

11 Mål C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

12 E Herlin-Karnell, ”The Rule of Law and European Arrest Warrant”, i J Reichel, M Zamboni, L Lundquist (red.) *Scandinavian Studies in Law* (2023), sid. 273–288.

i EU-rätten avseende fri rörlighet för varor. Innebörden var att varor som lagligen saluförts på den gemensamma marknaden inte fick hindras av ytterligare gränsöverskridande restriktioner. Förtroende blev därmed ett nyckelbegrepp i europeisk integrationsrätt.¹³ Idén om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden mellan medlemsstaterna vilar på ett förtroendebaserat klimat mellan de nationella rättssystemen. Kritiken mot EAW har varit omfattande: kommentatorer har hävdad att det ömsesidiga förtroendet är otillräckligt och att det saknas en ändamålsenlig ram för skyddet av de mänskliga rättigheterna inom området för rättsliga och inrikesfrågor.¹⁴ EU-domstolen har exempelvis kritiserats för att skapa en obalanserad tillämpning, med alltför stor tonvikt på negativ integration och repressiva åtgärder på bekostnad av processuella garantier och proportionalitet.¹⁵ Rättspraxis rörande EAW:s räckvidd och begränsningar har av den anledningen utgjort central läsning för alla som har intresserat sig för EU:s konstitutionella utveckling.¹⁶ Flertalet rättsfall har behandlat frågan om huruvida förtroende är ett absolut begrepp, liksom gränserna för lojalitetsprincipen.¹⁷ Andra rättsfall har aktualiserat EAW:s förenlighet med nationell konstitutionell rätt och nationell genomförandelagstiftning.¹⁸ I korthet kan sägas att under EAW:s första decennium fokuserade EU-domstolen på att etablera begreppen tillit inom EU-straffrättens område och därmed var det också nödvändigt att etablera förtroende inom det EU-straffrättsliga samarbetet för att säkerställa effektivitet i systemet.¹⁹

I flera av EAW-målen har effektivitetsprincipen stått i centrum för hur vi ska förstå ömsesidigt förtroende på straffrättens område. Melloni-målet (mål C-399/11)²⁰ är ett viktigt exempel här. Målet rörde giltigheten av ändringar i EAW:s tillämpningsområde i Spanien, särskilt principen om ömsesidigt erkännande vid rättegångar i den tilltalades frånvaro, s.k. utevarodöm (in absentia)

13 V Mitsilegas, A Di Martino & A Mancano (red.) *The Court of Justice and European Criminal Law* (Hart publishing 2021); S Peers, *EU Justice and Home Affairs* (2011); Armada & Weyembergh, *The mutual recognition principle and EU criminal law*, kapitel i M Fletcher, E Herlin-Karnell & C Matera (red.), *The EU as An Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge 2016).

14 V Mitsilegas *EU criminal law* (Hart publishing 2022); P Asp & A Suominen, *Straffrättens europeiska och internationella dimensioner* (Iustus 2022).

15 A Willems, *The principle of Mutual trust in Criminal law* (Hart Publishing, 2021).

16 Ibid.

17 Se t.ex. E Herlin-Karnell, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law* (Hart publishing 2012); A Willems, *The principle of Mutual trust in Criminal law* (Hart Publishing, 2021); E Xanthopoulos, *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice* (Hart publishing 2021); S Coutts, *Citizenship, Crime and Community in the European Union* (Hart publishing 2019).

18 Se t.ex. mål C-42/11, João Pedro Lopes Da Silva Jorge, ECLI:EU:C:2012:517.

19 Se t.ex. E Herlin-Karnell, (2013). "From Mutual Trust to the Full Effectiveness of EU law: 10 Years of the European Arrest Warrant". *European Law Review*, 38(1), sid. 79–91.

20 Mål C-399/11, Stefano Melloni mot Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107.

samt verkställighet av straff. EU-domstolen fastslog att en tolkning av stadgan som tillät undantag från EU-rätten skulle undergräva principen om EU-rättens företräde om den tillät nya bedömningar i den utfärdande staten. Domstolen klargjorde vidare att när en EU-rättsakt kräver nationella genomförandeåtgärder, behåller nationella myndigheter och domstolar friheten att tillämpa nationella normer för skyddet av grundläggande rättigheter. Detta gällde under förutsättning att dessa normer varken äventyrar den skyddsnivå som stadgan garanterar eller EU-rättens företräde, enhetlighet och effektivitet. Vidare var Spanien egentligen tvunget att ändra det konstitutionella förbudet mot utlämning vid utevarodomar för att uppfylla EU:s effektivitetskrav och kravet på lojalitet, vilket framgår av Melloni-målet. Spanien gjorde dock inte detta utan ändrade istället sin tolkning av konstitutionen så att den skulle vara i linje med EU-rätten.²¹

Det ska dock påpekas att effektivitetsprincipen på senare tid delvis har fått en lite mer nyanserad betydelse i EU-domstolens praxis. Detta har skett mot bakgrund av bristfälliga förhållanden i vissa medlemsstater och den pågående rättsstatskrisen. I de förenade målen Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU)²² fastslog domstolen att förtroendet inte är absolut i situationer där förhållandena inte svarar mot grundläggande krav på mänsklig värdighet.

I flera mål rörande överlämnande av personer till Polen och Ungern har rättsstatskrisen i dessa länder påverkat tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande.²³ Då Polen och Ungern har haft separata artikel 7-förfaranden som EU-kommissionen och rådet har drivit, har frågan om tillit ställts på sin spets.²⁴ I LM-målet, som gällde överlämnande till Polen, bekräftade EU-domstolen att det inte föreligger någon skyldighet att blint lita på en annan medlemsstat om de EU-värden som anges i artikel 2 FEU inte respekteras och rättsväsendet inte längre kan anses oberoende. EAW-målen är i detta avseende nära kopplade till andra konstitutionella avgöranden, däribland EU-institutionernas förfaranden mot Polen och Ungern. EU-domstolen har slagit fast att respekten för rättsstatsprincipen är avgörande för medborgarnas till-

21 S Mullor & A Torres Pérez, (2019), "The Constitution of Spain: The Challenges for the Constitutional Order Under European and Global Governance" kapitel i A Albi & S Bardutzky (red.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. (T.M.C. Asser Press 2019).

22 Förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, Aranyosi och Căldăraru, ECLI:EU:C:2016:198.

23 L Mancano, (2021). "You'll never work alone: A systemic assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence". *Common Market Law Review*, 58(3), sid. 683–718; Mål C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

24 K Lane Scheppele m.fl., "EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union", *Yearbook of European Law* (2020) sid. 2–121.

tro till offentliga institutioner och att demokratiska samhällen inte kan fungera utan ett sådant förtroende.²⁵

Vidare prövades legaliteten av att avskaffa dubbel straffbarhet i målet *Advocaten voor de Wereld* (mål C-303/05)²⁶, där EAW-instrumentets giltighet som sådant granskades. EU-domstolen drog slutsatsen att EAW inte stred mot legalitetsprincipen, eftersom frågan om dubbel straffbarhet var en fråga för processuell straffrätt och inte rörde legalitetsprincipen i materiell straffrätt. Domstolen menade således att listan på 32 brott i EAW inte stod i strid med legalitetsprincipen. Domstolen fastslog vidare att även om medlemsstaterna ordagrant återger förteckningen över brottskategorier i rambeslutet, bestäms de faktiska definitionerna av brotten och de tillämpliga påföljderna av lagstiftningen i den utfärdande staten. Domen underströk därmed att avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet inte stred mot den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Förtroendefrågan mellan medlemsstaterna och deras domstolar inom EU:s straffrätt kvarstår som en fråga av central betydelse att analysera.²⁷ En av svårigheterna är att begreppet förtroende tenderar att förbli vagt och svåroperationaliserat. Mer generellt kan tanken om ömsesidigt erkännande i straffrättsliga sammanhang förefalla för långtgående. Området ”frihet, säkerhet och rättvisa” handlar trots allt inte om ekonomi eller fri rörlighet för varor, utan om inskränkningar i den personliga friheten. Vidare har Diego Gambetta i ett välkänt bidrag beskrivit förtroende som ett avgörande men svårfångat begrepp då det förutsätter att vi ”trust trust”.²⁸ Förtroendet – eller tilliten – fyller i detta sammanhang framför allt funktionen av ett antagande om att medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning litar på varandra för att det straffrättsliga samarbetet ska kunna fungera utan ytterligare rättsliga garantier eller kontroller.²⁹ Detta förutsätter ett ömsesidigt förtroende för de nationella rättssystemens förmåga att säkerställa ett likvärdigt och effektivt skydd av de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten, särskilt i stadgan. En central fråga har dessutom varit om förtroende överhuvudtaget är ett lämpligt rättsligt begrepp och hur det kan operationaliseras i praktiken.

25 Mål C-619/18, Kommission mot Polen, ECLI:EU:C:2019:531.

26 Mål C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW mot Leden van de Ministerraad*, [2007] REG I-3633.

27 I Armada & A Weyembergh, ”The mutual recognition principle and EU criminal law”, kapitel i M Fletcher, E Herlin-Karnell & C Matera (red.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge 2016), kap. 5.

28 Gambetta, Diego (1988). ”Can We Trust Trust? i Trust: Making and Breaking Cooperative Relations”. Blackwell, sid. 213–237.

29 Ibid.

Ett av de viktigaste spörsmålen rörande EAW har gällt i vilken utsträckning ömsesidigt erkännande kan begränsas av andra rättsliga principer, såsom rätten till en rättvis rättegång enligt EKMR (som utgör en del av de EU-rättsliga principerna) och EU-stadgan.³⁰ I IB- domen (mål C-306/09)³¹ bekräftade EU-domstolen att ömsesidigt erkännande inte är absolut och att enskilda omständigheter kan hindra dess fulla genomslag. Det är värt att påminna om att EAW-rambeslutet har avskaffat kravet på dubbel straffbarhet för 32 brott, vilket tvingade många stater att anpassa sin konstitutionella rätt och utlämningspolitik, inklusive bestämmelser om förbud mot utlämning av egna medborgare.

3. ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH TVÅSTEGSMETODEN

En fråga som har debatterats mycket är relationen mellan ömsesidigt erkännande och mänskliga rättigheter, och om det verkligen kan garanteras att alla medlemsstater har ett fullgott rättighetsskydd.³² Det finns inget allmänt undantag för mänskliga rättigheter i EAW-instrumentet som sådant, även om mänskliga rättigheter nämns flera gånger i ingressen. Dock måste EAW förstås inom ramen för EU:s konstitutionella rätt och stadgans rättigheter samt att mänskliga rättigheter utgör en allmän EU-rättslig princip.³³ Innan Lissabonfördraget trädde i kraft var straffrättsligt samarbete till stor del mellanstatligt (genom det tidigare Amsterdamfördraget).³⁴ Genom de förändringar som Lissabonfördraget medförde är det straffrättsliga området numera fullt integrerat i EU:s konstitutionella ram, vilket betyder att EU-domstolen har komplett jurisdiktion samt att EU-principer och EU-stadgan är juridiskt bindande på området som nämnts tidigare.³⁵

Inom EAW-systemet finns möjligheter att vägra överlämnande, men enbart under mycket begränsade omständigheter. I artikel 3 i EAW-rambeslutet anges obligatoriska vägransgrunder: om amnesti har beviljats, om *ne bis in idem*-principen är tillämplig eller om den eftersökte inte har uppnått straffmyndighetsåldern. Vidare anger artikel 4 i EAW-rambeslutet ett antal fakultativa vägransgrunder genom att ge nationella myndigheter ett visst utrymme för

30 K Lenaerts & J Gutiérrez-Fons, "The Court of Justice of the European Union and fundamental rights in the field of criminal law", kapitel i V Mitsilegas, M Bergström & T Quintel (red.) *Handbook on EU Criminal Law* (Edward Elgar 2024), kap 2.

31 Mål C-306/09, I.B., ECLI:EU:C:2010:626.

32 D Leczykiewicz, 'Human rights and the Area of Freedom, Security and Justice', in M Fletcher, E Herlin-Karnell & C Matera (red.) *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge 2017), kap 3.

33 T Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press 2007), kap 7.

34 S Peers, *EU Justice and Home Affairs* vol II (Oxford University Press 2023), kap 1.

35 Ibid.

skönsmässig bedömning. Härutöver finns möjligheter att vägra överlämnande om brottet är preskriberat, om det inte utgör ett brott i den verkställande staten, eller om den eftersökta är bosatt i den verkställande staten och denna åtar sig att verkställa straffet.

Utöver dessa uttryckliga grunder har rättspraxis utvecklat undantag som baseras på grundläggande rättigheter. I NS-målet (mål C-411/10)³⁶, som gällde asylrätten, fastslog EU-domstolen att EU:s skapande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – byggt på förtroende och en presumtion om efterlevnad – måste vara förenat med de grundläggande rättigheterna. Denna princip har sedermera fått genomslag även i EAW-målen där EU-domstolen i de välkända förenade målen Aranyosi och Căldăraru beslutade att den verkställande rättsliga myndigheten, om det finns objektiv och trovärdig fakta om missförhållanden i fängelseförhållandena, måste skjuta upp sitt beslut om överlämnande tills den har erhållit kompletterande information som gör det möjligt att utesluta risken för kränkning av grundläggande rättigheter. Domen i Aranyosi och Căldăraru-målen introducerar en tvåstegsmetod: i ett första steg måste det konstateras att det föreligger allmänna eller systematiska brister i skyddet i den utfärdande staten; i ett andra steg måste den verkställande myndigheten begära kompletterande information om skyddet för den berörda personen. EU-domstolen konstaterade dessutom att när rättssystemet självt inte längre fungerar enligt rättsstatsprincipen är det svårt att se hur den utfärdande myndigheten kan lämna individuella garantier för en rättvis rättegång. Artikel 6.2–6.3 i EKMR slår fast att den som anklagas för brott ska presumeras vara oskyldig och ha rätt till de minimirättigheter som anges i artikel 6.3 EKMR. Ett sådant exempel är att ”utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom” (artikel 6.3.a EKMR).

Dessa rättigheter återfinns i artikel 47–49 i EU-stadgan som även stipulerar *ne bis in idem* (inte straff två gånger för samma gärning) samt rätten till proportionell sanktion. Trots en inledningsvis bristfällig hantering av skyddet av mänskliga rättigheter på EU-nivå, då denna fråga lämnades till medlemsstaterna själva, har EU under det senaste decenniet aktivt stärkt rättssäkerhetsgarantierna.³⁷ EU har antagit ett direktiv om rätten till advokat i brottmål och rätten att kommunicera vid gripande, vilket fastställer minimikrav för misstänkta och tilltalades rättigheter. Direktivet bygger på artikel 82.2 FEUF och syftar till att underlätta ömsesidigt erkännande i brottmål samt verka för en rättslig kultur där rätten till

36 Mål C-411/10, N.S. mot Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2011:865.

37 Se t.ex. E Herlin-Karnell, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law* (Hart publishing 2012), kap 2.

rättvis rättegång iaktas i hela EU, med stadgans artiklar 47–50 och EKMR:s artiklar 6 och 7 som en rättslig kompass.³⁸

Vidare kan det konstateras att behovet av att komplettera systemet för ömsesidigt erkännande med processuella garantier har varit avgörande för utvecklingen av EAW.³⁹ I detta avseende har EU antagit flera relevanta direktiv, däribland direktiv 2012/13/EU om rätten till information i brottmål, direktiv 2013/48/EU om rätten till en advokat, direktiv 2016/1919/EU om rätten till rättshjälp, direktiv 2016/800 om rättssäkerhetsgarantier för barn samt direktiv 2016/343/EU om oskuldspresumtionen. Sammantaget har dessa direktiv bidragit till att stärka EAW:s legitimitet genom att skapa ett mer harmoniserat system för processuella rättigheter i medlemsstaterna. Detta beror på att EAW antogs i kölvattnet av 11-september-attackerna och att EU tillsammans med sina medlemsstater då inte hade så mycket erfarenhet av att använda ömsesidigt erkännande på straffrättens område. Kompletterande lagstiftning har därför bidragit till att frågan om tillit och förtroende har fungerat bättre inom medlemsstaterna.⁴⁰

I det nyligen avgjorda målet *Alchaster II* (mål C-743/24)⁴¹ behandlades tolkningen av legalitetsprincipen i artikel 49.1 i EU-stadgan, särskilt i förhållande till påstådd retroaktiv straffskärpning. EU-domstolen konstaterade att ändringar i ett licenssystem som leder till strängare frihetsberövande inte nödvändigtvis innebär att ett strängare straff åläggs i den mening som avses i artikel 49.1 andra meningen i stadgan. Vidare har EU också antagit en strategi för brottsoffers rättigheter, vilket bidragit till att stärka förtroendet för EAW. Kommissionen understryker att en union präglad av jämlikhet måste garantera tillgång till rättslig prövning för samtliga brottsoffer, oavsett var i EU brottet begicks.⁴²

4. PROPORTIONALITETSPRINCIPEN OCH DESS ROLL I EAW-MÅLEN

Proportionalitetsprincipen har intagit en central ställning vid tillämpningen av EAW. En viktig fråga är exempelvis om EAW bör användas för bagatellbrott eller om en sådan användning utgör en oproportionerlig tillämpning av gränsöver-

38 Europeiska kommissionen, "Framsteg i EU:s agenda för processuella garantier för misstänkta eller tiltalade personer – Stärka grunden för det europeiska straffrättsliga området", COM/2013/0820 final.

39 A Willems, *The principle of Mutual trust in Criminal law* (Hart Publishing, 2021).

40 Se t.ex. V Mitsilegas, "Legislating for Human Rights After Lisbon: The Transformative Effect of EU Measures on the Rights of the Individual in Criminal Procedure," kapitel i M Fletcher, E Herlin-Karnell & C Matera (red.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge 2017), kap 8.

41 Mål C-743/24, *Alchaster II*, ECLI:EU:C:2025:230.

42 Europeiska kommissionen, "EU:s strategi för brottsoffers rättigheter (2020–2025)", COM/2020/258 final.

skridande arresteringsorder. Handboken om EAW innehöll inte någon referens till proportionalitetsprincipen förrän 2008. Handboken ges ut av EU-kommissionen och ska utgöra praktisk handledning rörande hur domstolar och jurister ska hantera arresteringsordern i respektive medlemsstat och den har reviderats ett antal gånger.⁴³ Syftet med revideringarna är att uppdatera handboken genom att inkludera nya domar. Den senaste handboken från 2023 anger att ”kommissionen har rådgjort med olika berörda parter och sakkunniga, bland annat Eurojust, det europeiska rättsliga nätverkets sekretariat samt regeringsexperter och rättsliga myndigheter i medlemsstaterna”.⁴⁴ Numera betonar handboken att en europeisk arresteringsorder alltid ska stå i proportion till sitt syfte och handboken anses utgöra vägledning för en gemensam standard, och är ämnad att hjälpa praktiker bedöma olika frågor såsom allvarligheten av brottet samt brottsoffrets intresse.⁴⁵ Handboken anger vidare att de utfärdande rättsliga myndigheterna bör överväga om det finns andra åtgärder för rättsligt samarbete som skulle kunna användas i stället för att utfärda en europeisk arresteringsorder, såsom den europeiska utredningsordern, överföring av fångar eller indrivning av bötesstraff.⁴⁶

Mer generellt kan en proportionalitetskontroll före utfärdandet av en europeisk arresteringsorder förstärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Det bidrar därför i hög grad till att den europeiska arresteringsordern fungerar väl i unionen.

Proportionalitetsprincipen är av stor relevans vid tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande, eftersom en oproportionerlig användning av EAW ofta underminerar förtroendet för EU där EU-rätten anses *gå för långt*. Vidare tycks idén om proportionalitet även spela en nyckelroll i förhållande till EU-stadgan, både vad avser stadgans tillämpningsområde och dess tillämpning i enskilda fall där även avsteg från EU-rätten kan göras på grundval av proportionalitetsprincipen (artikel 52 i stadgan).⁴⁷ EU-domstolens uppgift är mer generellt att pröva om en rättighetsinskränkning kan rättfärdigas med hänsyn till allmänintresset,

43 Kommissionens tillkännagivande – Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder, C/2023/1270. Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52023XC01270>.

44 Ibid.

45 Se punkt 2.4, Kommissionens tillkännagivande – Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder, C/2023/1270.

46 Kommissionens tillkännagivande – Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder, C/2023/7782, punkt 2.4–2.5.

47 E Herlin-Karnell, *The Constitutional Structure of Europe's Area of Freedom, Security and Justice and the right to justification* (Hart publishing 2019).

och kravet på motivering kommer kanske tydligast till uttryck i proportionalitetsprincipen som ett verktyg för rättvis bedömning.

Däremot anses begreppet proportionalitet ibland vara vagt och kritiseras för att möjliggöra inskränkningar i grundläggande rättigheter. Medlemsstaterna kan exempelvis åberopa proportionalitet för att göra undantag från stadgans rättigheter i enlighet med artikel 52. Artikel 52.3 hänvisar dock till EKMR och anger att konventionen alltid utgör den lägsta skyddsnivån.⁴⁸ I målet *Da Silva Jorge* (mål C-42/11)⁴⁹ slog EU-domstolen fast att nationella domstolar är skyldiga att göra allt som ligger inom deras behörighet i syfte att säkerställa att EAW-lagstiftningen (rambeslutet) i fråga får full verkan. Vidare påpekade EU-domstolen vikten av att icke-diskrimineringsprincipen och respekt för unionsmedborgarskap efterlevs när medlemsstater och andra myndigheter tillämpar lagstiftningen. Målet rörde möjligheten att tillämpa mildare regler för egna medborgare med stöd av de tillåtna undantagen i rambeslutet.⁵⁰ I rättsfallet anfördes att *Da Silva Jorge* diskriminerades eftersom fransk lagstiftning endast undantog franska medborgare och att ett sådant undantag var oproportionerligt och diskriminerande då inte andra EU-medborgare inkluderades. Vidare anförde försvaret att detta kränkte rätten till privatliv eftersom *Da Silva Jorge* bodde i Frankrike med sin fru, som var fransk medborgare. Han var även tillsvidareanställd i Frankrike. EU-domstolen fastställde att den hänskjutande domstolen är skyldig att «i möjligaste mån tolka den nationella rätten så att den fulla verkan av detta rambeslut säkerställs och så att ett resultat som är förenat med beslutets syfte uppnås». EU-domstolen uttalade också att principen om icke-diskriminering samt rättigheterna enligt EU-medborgarskapet är tillämpliga på EAW.

Möjligheten att göra undantag från ömsesidigt förtroende och proportionalitetsprincipen prövades ingående i *Puigdemont*-målet (mål C-158/21)⁵¹, som utgjorde en viktig milstolpe.⁵² Målet gällde den katalanske politikern *Puigdemont* och andra som flytt till Belgien efter den grundlagsstridiga självständighetsomröstningen i Katalonien 2017. EU-domstolen fastslog att grunderna för att

48 G Webber, *The Negotiable Constitution: On the Limitation of Rights* (Cambridge University Press 2009).

49 Mål C-42/11, João Pedro Lopes Da Silva Jorge, ECLI:EU:C:2012:517.

50 Artikel 4.6 EAW tillåter t.ex. att medlemsstaten själv lagför "om den europeiska arresteringsordern har utfärdats för verkställighet 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".

51 Mål C-158/21, *Puig Gordi* m.fl., ECLI:EU:C:2023:57.

52 T Wahl, "German Court Held Extradition of Catalan Leader Puigdemont Partly Inadmissible", *Eucrim* (2018), tillgänglig via: <https://eucrim.eu/news/german-court-held-extradition-catalan-leader-puigdemont-partly-inadmissible/>.

avvika från EAW – utöver de uttryckliga undantagen i instrumentet – är strikt begränsade och att en vägran att verkställa en arresteringsorder endast är tillåten i undantagsfall. Domstolen klargjorde att det ankommer på den rättsliga myndigheten att pröva om utfärdandet av arresteringsordern är proportionerligt mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet, och att det är den nationella domstolen som ska fastställa den exakta innebörden av proportionalitet inom ramen för EU-rätten. Detta är av stor vikt då EAW bygger på förtroende och tillit mellan medlemsstaterna.

5. PROBLEMATIKEN KRING FÄNGELSEFÖRHÅLLANDEN OCH BEGREPPET RÄTTSLIG MYNDIGHET

Överbeläggning i fängelser har länge varit en angelägen fråga för EU.⁵³ I Aranyosi och Căldăraru-målen, som diskuterats ovan, fastslog EU-domstolen att den verkställande rättsliga myndigheten måste skjuta upp beslut om överlämnande tills kompletterande information erhållits. Som tidigare nämnts rörde målen förhållandena i ungerska fängelser som inte uppfyllde europeiska minimistandarder. EU-domstolen konstaterade att dessa förhållanden gav upphov till en verklig risk för kränkning av den mänskliga värdigheten.

Under senare år har oron för bristfälliga fängelseförhållanden i medlemsstaterna vuxit. Ett sådant fall är Dorobantu-målet (mål C-128/18)⁵⁴, där EU-domstolen underströk att vid bedömningen av cellstorleken är det nödvändigt, i avsaknad av EU-rättsliga minimistandarder, att beakta de kriterier som fastställts av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna mot bakgrund av artikel 3 i EKMR, enligt vilken ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Fängelseförhållandena blir en viktig del av detta då EAW, av naturliga skäl, ofta berör avtjänandet av straff i en annan medlemsstat. En rättspolitisk fråga är om EU ska få utökad kompetens i frågor som rör fängelseförhållanden.⁵⁵

Ett annat viktigt spörsmål rör definitionen av begreppet rättslig myndighet. Domstolen har slagit fast att begreppet ”rättslig myndighet” i artikel 6.1 EAW inte endast avser domarna eller domstolarna i en medlemsstat, utan även kan omfatta de myndigheter som deltar i rättskipningen i den berörda rättsordningen i en vidare bemärkelse och är oberoende.⁵⁶ Således kan t.ex. åklagarmyn-

53 E Xanthopoulou, *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice* (Hart publishing 2021).

54 Mål C-128/18, Dorobantu, ECLI:EU:C:2019:857.

55 För en intressant policy-analysis, se Europeiska Parlament briefing ”Prisons and detention in the EU” tillgänglig via: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772905/EPRS_BRI\(2025\)772905_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772905/EPRS_BRI(2025)772905_EN.pdf).

56 Mål C-509/18, Minister for Justice and Equality mot PF, ECLI:EU:C:2019:457.

digheter ofta anses vara rättsliga myndigheter i vid bemärkelse. Vidare är frågan om rättsväsendets oberoende är nära kopplat till rättspraxis om innebörden av begreppet rättslig myndighet i samband med utfärdande och verkställighet av EAW. EU-domstolen har i flera mål fastslagit att när en arresteringsorder utfärdas av en myndighet som inte är en domstol, måste ordern kunna bli föremål för domstolsprövning.⁵⁷ EU-domstolen har vidare klargjort att en åklagarmyndighet kan betraktas som en rättslig myndighet, förutsatt att dess oberoende är garanterat och att effektiv domstolskontroll finns tillgänglig. I flera avgöranden har EU-domstolen specificerat kraven för att en myndighet ska anses utgöra en rättslig myndighet med tillräcklig grad av oberoende och rättsligt skydd.⁵⁸ Domstolen har slagit fast att begreppet rättslig myndighet har en autonom och enhetlig tolkning och att det krävs att myndigheten agerar oberoende i samband med utfärdandet av en europeisk arresteringsorder (förenade målen C-354/20 PPU och C-412/20 PPU).⁵⁹

6. MER OM DEN DYNAMISKA RÄTTSUTVECKLINGEN AVSEENDE TILLÄMPNINGEN AV EAW

Som framgår ovan är rättsutvecklingen på EAW-området dynamisk. EU-domstolen har rört sig från en restriktiv tolkning av undantagen mot en mer nyanserad hållning, grundad i tvåstegsmetoden.

En annan intressant utveckling rör förhållandet mellan EAW och andra grundläggande rättigheter, såsom barnets bästa enligt barnkonventionen. I rättsfallet GN (mål C-261/22)⁶⁰ prövades förenligheten mellan principen om ömsesidigt erkännande och artiklarna 7 och 24.3 i EU-stadgan rörande rätten till privat- och familjeliv respektive barnets bästa. En belgisk rättslig myndighet hade utfärdat en arresteringsorder mot GN, som dömts i sin frånvaro till fem års fängelse. Brottet i fråga rörde människohandel och underlättande av olaglig invandring och den tilltalade greps i Italien. Frågan var om vägran att verkställa arresteringsordern kunde grundas på en möjlig kränkning av grundläggande rättigheter inte bara för den eftersökte utan även för en tredje person – i detta fall det minderåriga barn vars mor begärdes överlämnad. Fallet rörde EAW:s förenlighet med artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och om barns bästa,

57 L Mancano, (2021). "You'll never work alone: A systemic assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence". *Common Market Law Review*, 58(3), sid. 683–718; A Willems, *The principle of Mutual trust in Criminal law* (Hart Publishing, 2021).

58 Ibid, se även Handboken, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1270/oj/1/166> Kommissionens tillkännagivande – Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk Arresteringsorder, C/2023/1270, sid. 12.

59 Förenade målen C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, L och P, ECLI:EU:C:2020:1033; Mål C-477/16, Openbaar Ministerie mot Ruslans Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861; Mancano ibid.

60 Mål C-261/22, GN, ECLI:EU:C:2023:1017.

som skyddas i artikel 24.2 och 24.3 i EU-stadgan. EU-domstolen fastslog att EAW-rambeslutet ska tolkas så att den verkställande myndigheten inte får vägra överlämnande enbart på grund av att den eftersökte är förälder till yngre barn i sin vård. Denna presumtion kan dock brytas om myndigheten har tillgång till information som visar att det föreligger en verklig risk för kränkning av rätten till privat- och familjeliv och att de berörda personerna mot bakgrund av sin personliga situation kan komma att utsättas för denna risk samt att barnets bästa inte beaktas. Målet bekräftar tvåstegsmetoden, men öppnar samtidigt för att ett bredare spektrum av grundläggande rättigheter beaktas vid bedömningen av EAW:s räckvidd och tillämpning.

Vidare har generaladvokaten De la Tour i målet Tagu (mål C-583/24) från januari 2026 behandlat rätten till ett proportionerligt straff och gränserna för ömsesidigt förtroende. Begäran om förhandsavgörande härrörde från Rechtbank Amsterdam och avsåg verkställigheten av en rumänsk arresteringsorder där den eftersökte dömts till sju års fängelse för import av tre gram cannabis och fyra Ecstasy-tabletter. Amsterdams ”district court”, Rechtbank, ifrågasatte om ett sådant straff var förenligt med artikel 49 i EU-stadgan om rätten till ett proportionerligt straff, då narkotikan var för personligt bruk. Generaladvokaten underströk vikten av ömsesidigt förtroende men menade att det s.k. Aranyosi-testet (tvåstegsmetoden) kunde aktualiseras om det finns tillförlitlig och aktuell information om systematiska brister i den utfärdande statens efterlevnad av proportionalitetsprincipen. Vidare ansåg generaladvokaten att det i det enskilda fallet fanns välgrundade skäl att befara att den berörde skulle utsättas för ett uppenbart och extremt oproportionerligt straff efter överlämnandet.⁶¹ Målet är ännu ej avgjort.

7. AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Denna artikel har gett en översikt över några av de mest centrala frågorna beträffande EAW:s rättsutveckling sedan lagstiftningens tillkomst för mer än två decennier sedan. Därvid har frågan om ömsesidigt förtroende och dess konsekvenser för området med frihet, säkerhet och rättvisa belysts. Vidare har redogjorts för under vilka förutsättningar förtroendet kan motbevisas med stöd av den tvåstegsmetod som utvecklades i Aranyosi- och Căldăraru-målen, vilket är ett tämligen strikt test där den verkställande rättsliga myndigheten måste efterlysa mer information om huruvida det föreligger allvarliga brister i den hänskjutande medlemsstatens rättssystem eller fängelseförhållanden. Vidare har artikeln pekat på hur proportionalitetsprincipen kan bidra till ett mer balanserat system,

61 §§ 71–78 i mål C-583/24, Tagu, förslag till avgörande av generaladvokat De la Tour, föredraget 22 januari 2026.

särskilt när det gäller fastställandet av en europeisk standard för minimi- och maximistraff.

Några slutsatser kan dras. En viktig lärdom av EAW-rättspraxis är att EU-domstolen numera betonar behovet av rimligt förtroende och gemensamma EU-värden som förutsättning för ett effektivt ömsesidigt erkännande. EU-domstolen bör integrera ett proportionalitetstest i sin tolkning av förtroendet som ett sätt att försäkra medlemsstaterna om att EU-stadgan och EKMR utgör den gemensamma minimistandarden. Ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande är inte absoluta juridiska begrepp och kan sättas ur spel under vissa omständigheter som diskuterats i artikeln. Fängelseförhållandena är avgörande för att det ömsesidiga förtroendet ska kunna fungera och detta är något som EU bör ha kompetens att åtgärda och som medlemsstaterna bör ha politisk vilja att åstadkomma. En risk är att vi kommer att se ett Europa i två hastigheter i fråga om tillämpningen av EAW och att tilliten mellan olika grupper av medlemsstater kommer att variera.

Vilka är då de framtida utmaningarna? Det förefaller som att EAW är en fortsatt kontroversiell lagstiftning i de hänseenden som har diskuterats ovan, men att den trots detta är central för EU:s straffrättsliga samarbete. Framtida utmaningar rör bland annat fängelseförhållanden och hur det kan garanteras att dessa inte utgör en kränkning av rätten till värdighet, rätten till en rättvis rättegång och hanteringen av den fortgående rättsstatskrisen i främst Ungern.⁶² Vidare tydliggör handboken om EAW att arresteringsordern bör integreras tillsammans med övergripande EU-straffrättslig lagstiftning, såsom utredningsordern och överföring av fångar.⁶³ För att EAW ska förbli ett effektivt (eller mer robust) instrument räcker det inte att förlita sig enbart på förtroende; det krävs också rimliga och väldefinierade förväntningar på vad detta förtroende faktiskt innefattar. Det finns anledning att tro att fortsättning följer rörande den dynamiska rättsutvecklingen runt tillämpningen av EAW. 🇳🇵

62 Efter att denna artikel färdigställts har Ungern röstat fram en statsminister vid namn Peter Magyar, den 12 april 2026. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/ungern-gar-till-val-folj-utvecklingen-har>.

63 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, 5.12.2008*, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området, *EUT L 130, 1.5.2014, s. 1–36*.