



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. SZPUNAR

fremsat den 27. juni 2024¹ⁱ

Sag C-202/24 Alchaster]ⁱ

Minister for Justice and Equality

mod

MA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige – overgivelse af personer – artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – det strafferetlige legalitetsprincip – ændring af prøveløsladelsessystemet«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Supreme Court (øverste domstol, Irland) vedrører fortolkningen af for det første handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (herefter »handels- og samarbejdsaftalen«)², og for det andet artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Denne anmodning blev fremsat i forbindelse med fuldbyrdelsen i Irland af en arrestordre udstedt af de judicielle myndigheder i Det Forenede Kongerige med henblik på strafforfølgning af MA. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilke forpligtelser der påhviler en judiciel myndighed, som fuldbyrder en arrestordre, når den eftersøgte person gør gældende, at hans eller hendes grundlæggende rettigheder vil blive krænket af den udstedende stats myndigheder.

3. Jeg vil i dette forslag til afgørelse argumentere for, at selv om handels- og samarbejdsaftalens bestemmelser om procedurerne for overgivelse sikrer en høj grad af tillid mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige i deres respektive retssystemer, og selv om den fuldbyrdende judicielle myndighed under visse omstændigheder kan nægte at fuldbyrde en arrestordre, er der ingen grund til ikke at fuldbyrde arrestordren i den foreliggende sag.

¹ – Originalsprog: engelsk.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til det faktiske navn på nogen af sagens parter.

² – EUT 2021, L 149, s. 10.

II. Retsforskrifter

4. Handels- og samarbejdsaftalen er en associeringsaftale baseret på artikel 217 TEUF³ og artikel 101 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab⁴. Efter sin indledende midlertidige anvendelse fra den 1. januar 2021⁵ og Unionens og Det Forenede Kongeriges ratificering trådte aftalen i kraft den 1. maj 2021⁶. Aftalen består af syv dele⁷.

5. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 5, som har overskriften »Private rettigheder« og er indeholdt i afsnit II⁸ i aftalens første del⁹, lyder som følger:

»1. Med forbehold af artikel SSC.67 i protokollen om koordinering af sociale sikringsordninger og for så vidt angår Unionen med undtagelse af denne aftales tredje del må intet i denne aftale eller nogen supplerende aftale fortolkes således, at det skaber rettigheder eller forpligtelser for andre personer end dem, der er skabt mellem parterne i henhold til folkeretten, eller som gør det muligt at påberåbe sig denne aftale eller eventuelle supplerende aftaler direkte i parternes nationale retssystemer.

2. En part må ikke i sin lovgivning give adgang til søgsmål mod den anden part med den begrundelse, at den anden part har handlet i strid med denne aftale eller en eventuel supplerende aftale.«

6. Tredje del vedrører samarbejde om retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager.

7. Artikel 524 i afsnit I¹⁰ i handels- og samarbejdsaftalens tredje del har overskriften »Beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder« og lyder som følger:

»1. Det samarbejde, der er omhandlet i denne del, er baseret på parternes og medlemsstaternes mangeårige respekt for demokrati, retsstatsprincippet og beskyttelsen af individets grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder som fastsat i verdenserklæringen om menneskerettigheder og i den europæiske menneskerettighedskonvention, og på betydningen af at gennemføre rettighederne og frihedsrettighederne i konventionen på nationalt plan.

³ – Rådets afgørelse (EU) 2021/689 af 29.4.2021 om indgåelse på Unionens vegne af handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side og af aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om sikkerhedsprocedurer for udveksling og beskyttelse af klassificerede informationer (EUT 2021, L 149, s. 2).

⁴ – Rådets afgørelse (Euratom) 2020/2253 af 29.12.2020 om godkendelse af Europa-Kommissionens indgåelse af aftalen mellem Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering og Det Europæiske Atomenergifællesskab om sikker og fredelig anvendelse af kerneenergi og Europa-Kommissionens indgåelse på Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne af handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EUT 2020, L 444, s. 11).

⁵ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 783, stk. 2.

⁶ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 783, stk. 1, og bemærkningen omkring handels- og samarbejdsaftalens ikrafttrædelse samt aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om sikkerhedsprocedurer for udveksling og beskyttelse af klassificerede informationer (EUT 2021, L 149, s. 2540).

⁷ – Vedrørende fælles og institutionelle bestemmelser (første del), handel, transport, fiskeri og andre ordninger (anden del), samarbejde om retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager (tredje del), tematisk samarbejde (fjerde del), deltagelse i EU-programmer, forsvarlig økonomisk forvaltning og finansielle bestemmelser (femte del), tvistbilæggelse og horisontale bestemmelser (sjette del) og afsluttende bestemmelser (syvende del).

⁸ – Fortolkningsprincipper og definitioner.

⁹ – Fælles og institutionelle bestemmelser.

¹⁰ – Almindelige bestemmelser.

2. Intet i denne del ændrer forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper som afspejlet i navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention og, for så vidt angår Unionen og dens medlemsstater, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«

8. Afsnit VII (artikel 596-632) i tredje del, har overskriften »Overgivelse« og indfører en ordning for overgivelse mellem medlemsstaterne og Det Forenede Kongerige. Disse bestemmelser suppleres af bilag 43, som fastsætter de oplysninger, der skal indgå i en arrestordre¹¹.

9. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 599, stk. 3¹², lyder som følger:

»Med forbehold af artikel 600, artikel 601, stk. 1, litra b)-h), artikel 602, artikel 603 og artikel 604, må en stat ikke afslå at fuldbyrde en arrestordre udstedt i forbindelse med nedenstående adfærd, såfremt en sådan adfærd kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder:

a) den adfærd, hvorved en person medvirker til, at en gruppe personer, som handler med et fælles formål, begår en eller flere af de terrorhandlinger, der er omhandlet i artikel 1 og 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, udfærdiget i Strasbourg den 27. januar 1977, eller i forbindelse med ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, eller mord, alvorlig legemsbeskadigelse, bortførelse, frihedsberøvelse, gidseltagning eller voldtægt, selv om denne person ikke deltager i den faktiske gennemførelse af den eller de pågældende lovovertrædelser; et sådant bidrag skal være tilsigtet og udført med viden om, at deltagelsen vil bidrage til at nå gruppens kriminelle aktiviteter eller

b) terrorisme som defineret i bilag 45.«

10. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c)¹³, bestemmer, at »hvis der er vægtige grunde til at antage, at der er en reel risiko for beskyttelsen af den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed i givet fald kræve yderligere garantier med hensyn til behandlingen af den eftersøgte person efter overgivelsen, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt arrestordren skal fuldbyrdes«.

III. Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11. Distriktsdommeren ved Magistrates' Courts of Northern Ireland (domstol i straffesager af mindre alvorlig karakter i Nordirland) (Det Forenede Kongerige) udstedte den 26. november 2021 fire arrestordrer for MA for fire lovovertrædelser omhandlende terrorisme¹⁴, som angiveligt var blevet begået mellem den 18. og 20. juli 2020.

12. Ved dom af 24. oktober 2022 og kendelser af 24. oktober og 7. november 2022 traf High Court (ret i første instans, Irland) afgørelse om overgivelse af MA til Det Forenede Kongerige, idet den afslog at give MA tilladelse til at iværksætte appel ved Court of Appeal (appeldomstol, Irland).

¹¹ – I henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 778, stk. 2, litra r), udgør bilag 43 en integrerende del af tredje del, afsnit VII. Jf. også handels- og samarbejdsaftalens artikel 606 om arrestordrens indhold og form.

¹² – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 har overskriften »Anvendelsesområde«.

¹³ – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 604 har overskriften »Garantier, som den udstedende stat skal give i særlige tilfælde«.

¹⁴ – De fire lovovertrædelser er medlemskab af en forbudt organisation, ledelse af aktiviteterne i en organisation, der er involveret i udførelsen af terrorhandlinger, deltagelse i en sammensværgelse om at lede aktiviteterne i en organisation, der er involveret i udførelsen af terrorhandlinger, og forberedelse på at begå terrorhandlinger.

13. Ved afgørelse af 17. januar 2023 gav Supreme Court (øverste domstol) MA tilladelse til at iværksætte appel til prøvelse af High Courts (ret i første instans) dom og kendelser.

14. MA har gjort gældende, at hans overgivelse er uforenelig med det strafferetlige legalitetsprincip.

15. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at handels- og samarbejdsaftalen bestemmer, at overgivelsesmekanismer finder anvendelse mellem Det Forenede Kongerige og medlemsstaterne. Den er af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige i henhold til gældende irsk lovgivning og Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA¹⁵ skal behandles, som om det var en medlemsstat.

16. Den forelæggende ret har anført, at hvis MA blev overgivet til Det Forenede Kongerige og idømt en fængselsstraf, ville hans ret til prøveløsladelse være reguleret af britisk lovgivning, der er vedtaget, efter at de lovovertrædelser, som han angiveligt har begået og strafferetligt skal forfølges for, har fundet sted.

17. Den ordning, der gav mulighed for prøveløsladelse i Nordirland, blev ændret med virkning fra den 30. april 2021. Før denne ændring var en person, der var blevet dømt for at have begået visse terrorrelaterede lovovertrædelser, berettiget til automatisk prøveløsladelse efter at have afsonet halvdelen af sin straf. I henhold til den ordning, der finder anvendelse fra denne dato, skal prøveløsladelsen af en sådan person godkendes af en særlig myndighed og kan først finde sted, når den pågældende person har afsonet to tredjedele af sin straf.

18. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har forkastet argumentet om, at ændringer med tilbagevirkende kraft af ordninger for eftergivelse eller tidlig løsladelse udgør en overtrædelse af artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«). Menneskerettighedsdomstolen fastslog dog i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien¹⁶, at foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med fuldbyrdelsen af en straf, kan påvirke straffens rækkevidde. Det er derfor efter den forelæggende rets opfattelse afgørende at fastslå de præcise virkninger af denne dom for at kunne afgøre tvisten i hovedsagen.

19. Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede lovgivning i Det Forenede Kongerige er forenelig med EMRK, er blevet prøvet ved de nationale domstole. I sin dom af 19. april 2023 fastslog Supreme Court (øverste domstol, Det Forenede Kongerige) således, at anvendelsen af ordningen på lovovertrædelser, der er blevet begået før dens ikrafttræden, ikke var uforenelig med EMRK's artikel 7, for så vidt som ordningen kun ændrede den måde, hvorpå de pågældende personers frihedsstraffe blev afsonet, uden at øge varigheden af disse straffe.

20. I denne forbindelse, og navnlig henset til de garantier, som Det Forenede Kongeriges retssystem giver med hensyn til anvendelsen af EMRK, idet der ikke er påvist nogen systemisk fejl, som indikerer en sandsynlig og åbenbar krænkelse af de rettigheder, der er sikret i EMRK i

¹⁵ – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).

¹⁶ – Dom af 21.10.2013 (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009) (herefter »dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien«).

tilfælde af overgivelse, og henset til MA's mulighed for at indbringe en sag for Menneskerettighedsdomstolen, forkastede den forelæggende ret MA's argument om, at der var risiko for en overtrædelse af disse rettigheder.

21. Den forelæggende ret er ikke desto mindre i tvivl om, hvorvidt der kan drages en lignende konklusion for så vidt angår en risiko for overtrædelse af chartrets artikel 49, stk. 1.

22. Den har i denne forbindelse påpeget, at for så vidt som chartrets artikel 49, stk. 1, svarer til EMRK's artikel 7, skal disse to bestemmelser i princippet tillægges samme anvendelsesområde i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3. Det kan derfor være muligt at påberåbe sig ræsonnementet vedrørende EMRK's artikel 7 uden yderligere kontrol. Den forelæggende ret har dog anført, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til konsekvenserne af chartrets artikel 49 med hensyn til en ændring af bestemmelserne om prøveløsladelse.

23. Eftersom fuldbyrdelsesstaten er forpligtet til at udlevere den eftersøgte person, finder den forelæggende ret det endvidere nødvendigt at vurdere, om denne stat har kompetence til at tage stilling til et argument, der er baseret på uforeneligheden af chartrets artikel 49, stk. 1, og bestemmelser om straffe, som sandsynligvis vil blive anvendt i udstedelsesstaten, når denne stat ikke er forpligtet til at overholde chartret, og Domstolen har fastsat høje krav i relation til, at der skal tages højde for, hvorvidt der er en risiko for, at de grundlæggende rettigheder vil blive krænket i udstedelsesmedlemsstaten.

24. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at den skal bede Domstolen oplyse, hvilke kriterier den fuldbyrdende judicielle myndighed bør anvende med henblik på at vurdere, om det strafferetlige legalitetsprincip er overholdt i udstedelsesstaten, og om der foreligger en risiko for overtrædelse af dette princip under omstændigheder, hvor overgivelse hverken er udelukket i henhold til den nationale forfatning eller EMRK.

25. På denne baggrund har Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved kendelse af 7. marts 2024, indgået til Domstolen den 14. marts 2024, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når der i henhold til [handels- og samarbejdsaftalen] (som indarbejder bestemmelserne i [rammeafgørelse 2002/584]) anmodes om overgivelse med henblik på retsforfølgning for terrorhandlinger, og personen forsøger at modsætte sig en sådan overgivelse med påstand om, at det ville være en krænkelse af [EMRK's] artikel 7 og [chartrets] artikel 49, stk. 2, idet der blev indført en retsakt, som ændrer den del af en straf, der kræves afsonet i et fængsel, samt ordningerne for prøveløsladelse, og denne retsakt blev vedtaget efter den dato, hvor den hævdede lovovertrædelse, som den pågældende persons overgivelse omhandler, havde fundet sted, og hvor følgende hensyn må lægges til grund:

- i) Den anmodende stat (i dette tilfælde Det Forenede Kongerige) er part i den europæiske menneskerettighedskonvention og gennemfører konventionen i sin nationale lovgivning i henhold til Human Rights Act, 1998 (menneskerettighedsloven af 1998).
- ii) Det Forenede Kongeriges domstole (herunder Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol)) har fastslået, at de omtvistede foranstaltningers anvendelse på indsatte, der allerede afsoner en af en domstol idømt straf, er forenelig med [EMRK].

- iii) Det står frit for alle, herunder den pågældende person, at indgive en klage til [Menneskerettighedsdomstolen], hvis vedkommende overgives.
- iv) Der er intet grundlag for at antage, at en afgørelse fra [Menneskerettighedsdomstolen] ikke ville blive [gennemført] af den anmodende stat.
- v) I overensstemmelse hermed [finder Supreme Court (øverste domstol)] ikke, at det er godtgjort, at overgivelsen indebærer en reel risiko for [en] overtrædelse af [EMRK's] artikel 7 eller forfatningen.
- vi) Det anføres ikke, at overgivelse er udelukket i henhold til chartrets artikel 19.
- vii) Chartrets artikel 49 finder ikke anvendelse på retssagen eller domsafsigelsen.
- viii) Det gøres ikke gældende, at der er grund til at tro, at der er en væsentlig forskel i anvendelsen af [EMRK's] artikel 7 og chartrets artikel 49.

Må en domstol, hvis afgørelse ikke kan appelleres i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF og under henvisning til chartrets artikel 52, stk. 3, og pligten til tillidsfuldt og loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og de medlemsstater, der i henhold til handels- og samarbejdsaftalen er forpligtet til at overholde bestemmelserne i den europæiske arrestordre for så vidt angår overgivelse, konkludere, at den eftersøgte ikke har godtgjort, at der foreligger en reel risiko for, at den pågældendes overgivelse vil udgøre en overtrædelse af chartrets artikel 49, stk. 2, eller er en sådan domstol forpligtet til at foretage yderligere undersøgelser, og hvad er i så fald karakteren og omfanget af en sådan undersøgelse?»

IV. Retsforhandlinger ved Domstolen

26. Ved særskilt dokument af 25. marts 2024 har Supreme Court (øverste domstol) anmodet om, at den foreliggende sag undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

27. Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt¹⁷.

28. Den 22. april 2024 besluttede Domstolens præsident efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten at tage den forelæggende rets anmodning om, at denne anmodning om præjudiciel afgørelse skal undergives den fremskyndede procedure i overensstemmelse med procesreglementets artikel 105, stk. 1, til følge. Domstolens præsident baserede sin afgørelse på, at det præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, er blevet rejst i en sag vedrørende en varetægtsfængslet person som omhandlet i artikel 267,

¹⁷ – Endvidere kan det, såfremt en sag rejser alvorlig usikkerhed med hensyn til grundlæggende nationale forfatningsretlige og EU-retlige spørgsmål, være nødvendigt at behandle den hurtigt, henset til en sådan sags særlige omstændigheder. Jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.10.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:851, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

stk. 4, TEUF. Set i lyset af spørgsmålets karakter og de omstændigheder, hvorunder det er blevet forelagt, kan besvarelsen af dette spørgsmål endvidere have betydning for den fortsatte frihedsberøvelse af den pågældende person¹⁸.

29. Domstolens præsident har fastsat fristen for indgivelse af skriftlige indlæg til den 7. maj 2024. Datoen for retsmødet er i overensstemmelse med artikel 105, stk. 2, i Domstolens procesreglement fastsat til den 4. juni 2024.

30. Parterne i hovedsagen, den ungarske regering, Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har indgivet skriftlige indlæg¹⁹. Alle parterne, med undtagelse af den ungarske regering, deltog i retsmødet, der blev afholdt den 4. juni 2024.

V. Bedømmelse

31. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de judicielle myndigheder i en medlemsstat kan nægte at fuldbyrde en arrestordre, der er udstedt af en judicial myndighed i Det Forenede Kongerige i henhold til handels- og samarbejdsaftalen med henblik på retsforfølgning, med den begrundelse, at der kan være en risiko for, at chartrets artikel 49, stk. 1, overtrædes, idet den eftersøgte person, hvis denne dømmes, vil være underlagt en strengere prøveløsladelsesordning end den, der var gældende, da den angivelige lovovertrædelse blev begået. Den forelæggende ret ønsker endvidere at få oplyst karakteren og omfanget af den prøvelse, der skal foretages, inden der træffes afgørelse om at nægte at fuldbyrde den pågældende arrestordre på baggrund heraf.

A. Indledende bemærkninger

1. Spørgsmålet om, hvorvidt handels- og samarbejdsaftalen og chartret finder anvendelse

32. For at kunne besvare dette spørgsmål vil jeg først stage stilling til, hvilke retsregler der finder anvendelse i den foreliggende sag, og helt afgørende, hvilken fortolknings- og retsvidenskabelig målestok der skal anvendes, inden jeg vender mig mod det materielle spørgsmål om, hvilke krav disse regler stiller til den fuldbyrdende judicielle myndighed²⁰.

¹⁸ – Jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22.4.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:343, præmis 7).

¹⁹ – Det Forenede Kongeriges ret til at indtræde og deltage i retsforhandlingerne fremgår af artikel 90, stk. 1, i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7) (herefter »udtrædelsesaftalen«), som blev godkendt af Rådet for Den Europæiske Union på vegne af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ved Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30.1.2020 (EUT 2020, L 29, s. 1). Det fremgår af udtrædelsesaftalens artikel 90, stk. 1, at Det Forenede Kongerige, indtil de domme og kendelser, der er afsagt af Domstolen i alle sager og anmodninger om præjudicielle afgørelser som omhandlet i artikel 86 [i sager, der verserer for Domstolen], er blevet endelige, kan indtræde på samme måde som en medlemsstat eller i de sager, der er indbragt for Domstolen i overensstemmelse med artikel 267 TEUF, deltage i retsforhandlingerne for Domstolen på samme måde som en medlemsstat. I denne periode giver Den Europæiske Unions Domstols justitssekretær meddelelse til Det Forenede Kongerige samtidig med og på samme måde som til medlemsstaterne om enhver sag, som en domstol i en medlemsstat har henvist til Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse. Eftersom der stadig er verserende sager som omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 86, har Det Forenede Kongerige ret til at indtræde i den foreliggende sag.

²⁰ – I henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 598, litra c), er en »fuldbyrdende judicial myndighed« den judicielle myndighed i den fuldbyrdende stat, der i henhold til denne stats lovgivning er kompetent til at fuldbyrde en arrestordre.

33. Da de fire arrestordrer²¹ blev udstedt efter handels- og samarbejdsaftalens ikrafttræden, finder bestemmelserne i denne aftale anvendelse på den foreliggende sag. Jeg skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at rammeafgørelse 2002/584 i modsætning til det, den forelæggende ret har gjort gældende, *ikke* finder anvendelse. Rammeafgørelsen i) fandt anvendelse, inden Det Forenede Kongerige trådte ud af Unionen²², ii) fortsatte med at finde anvendelse i den efterfølgende overgangsperiode²³ og iii) ophørte med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige derefter.

34. Desuden finder chartret anvendelse. Denne sag er omfattet af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, idet denne sag vedrører fortolkningen af handels- og samarbejdsaftalen. For så vidt som den forelæggende rets spørgsmål vedrører forpligtelserne for en (fuldbyrdende) judiciel myndighed i en EU-medlemsstat, skal den pågældende myndighed, når den handler inden for EU-rettens anvendelsesområde, overholde chartrets krav.

2. Afvejning af gensidig tillid over for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder

a) Generelle betragtninger

35. Ethvert system, der beskæftiger sig med grænseoverskridende overgivelse og fuldbyrdelse af arrestordrer, støder på tilsyneladende modstridende interesser, som skal tilpasses, for at systemet kan fungere. På den ene side skal systemets effektivitet i sig selv tages i betragtning. Arrestordrer skal fuldbyrdes, for at en overgivelsesprocedure kan fungere. Dette kræver og forudsætter en høj grad af gensidig tillid og tiltro, som retligt kommer til udtryk i princippet om »gensidig anerkendelse«. Dette princip indebærer, at der er en bred funktionel ækvivalens mellem de deltagende stater med hensyn til deres respektive retssystemer i almindelighed og beskyttelsen af de berørte personers grundlæggende rettigheder i særdeleshed. På den anden side skal netop disse grundlæggende rettigheder respekteres. Denne forpligtelse gælder for både den udstedende og den fuldbyrdende judicielle myndighed.

36. Typisk er det primært den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder, der står på spil, og staterne er forpligtet til at beskytte disse rettigheder. Sagen kan dog være mere kompleks. Der kan være situationer, hvor både udstedelsesstater og fuldbyrdesstater skal beskytte flere grundlæggende rettigheder, som ikke nødvendigvis, men måske, er modstridende, og som gør det nødvendigt at foretage en vanskelig afvejning af disse grundlæggende rettigheder. F.eks. har en fuldbyrdende judiciel myndighed naturligvis pligt til at sikre, at den eftersøgte grundlæggende rettigheder respekteres i udstedelsesstaten. Samtidig kan den samme fuldbyrdende judicielle myndighed eventuelt være forpligtet til at sikre den såkaldte processuelle del af retten til livet, der er fastsat i chartrets artikel 2²⁴, hvilket betyder, at den skal bidrage til gennemførelsen af en effektiv efterforskning, når en persons ret til livet er blevet krænket eller er i fare for at blive krænket, hvilket i sagens natur begrundes en hurtig overgivelse til udstedelsesstaten²⁵.

²¹ – I henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 598, litra a), er en »arrestordre« en retsafgørelse truffet af en stat med det formål, at en anden stat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

²² – Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen trådte i kraft den 31.1.2020.

²³ – Overgangsperioden udløb den 31.12.2020. Udtrædelsesaftalens artikel 127 fastsætter, at EU-retten finder anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, medmindre andet er fastsat i udtrædelsesaftalen. Eftersom udtrædelsesaftalen ikke indeholder en undtagelse til artikel 127 for så vidt angår bestemmelserne om den europæiske arrestordre, finder disse bestemmelser fortsat anvendelse i overgangsperioden.

²⁴ – Og den tilsvarende artikel 2 i EMRK.

²⁵ – Jf. vedrørende dette spørgsmål f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.7.2019, Romero Castaño mod Belgien (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117).

37. En ordning, som kræver fuldbyrdelse af arrestordrer, når dette ville medføre en krænkelse af grundlæggende rettigheder, er hverken tænkelig eller, for så vidt angår EU-retten, forenelig med chartret.

38. Gensidig tillid er ikke absolut eller et binært koncept. Som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, er der snarere tale om en glidende skala. Der findes forskellige former for og kombinationer af gensidig tillid. Kort sagt, jo større den gensidige tillid mellem parterne er, desto lavere er den grad af kontrol, som en judiciel myndighed, der fuldbyrder en arrestordre, skal udføre med hensyn til, om den person, der skal udleveres, i det enkelte tilfælde står over for problemer for så vidt angår dennes grundlæggende rettigheder. Selv i denne situation betyder gensidig tillid imidlertid ikke »blind« tillid²⁶. Dette fører os til rammeafgørelse 2002/584.

b) Rammeafgørelse 2002/584

39. Med hensyn til situationer inden for Den Europæiske Union, dvs. situationer mellem medlemsstater, bør det have in mente, at disse situationer, som Domstolen fastslog i sin udtalelse 2/13²⁷, reguleres af »væsentlige karakteristika i EU-retten[, som] har givet anledning til et struktureret netværk af indbyrdes afhængige principper, regler og retlige forbindelser, der er gensidigt bindende for Unionen selv og dens medlemsstater og indbyrdes mellem medlemsstaterne, der nu, som anført i artikel 1, stk. 2, TEU, deltager i »processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«²⁸. Denne retlige struktur er baseret på den grundlæggende præmis, hvorefter hver medlemsstat i henhold til artikel 2 TEU deler og anerkender, at den deler et sæt fælles værdier, som Den Europæiske Union er bygget på, med alle de øvrige medlemsstater²⁹. Denne præmis indebærer og begrundes, at der er en gensidig tillid mellem medlemsstaterne til, at disse værdier vil blive anerkendt, og at EU-retten, der gennemfører dem, derfor vil blive respekteret³⁰.

40. Det højeste niveau af gensidig tillid i forbindelse med overgivelsessituationer findes som følge heraf i rammeafgørelse 2002/584 om den europæiske arrestordre. Som Domstolen gentagne gange har fastslået³¹, fremhæves det i sjette betragtning til rammeafgørelse 2002/584, at den europæiske arrestordre er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd³² har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde.

41. Dette indebærer, at tærsklen for, at en fuldbyrdende judiciel myndighed kan undlade at fuldbyrde en arrestordre med henvisning til grundlæggende rettigheder, er meget høj. Domstolen har med henblik herpå konsekvent fastslået, at de fuldbyrdende judicielle myndigheder kun kan

²⁶ – Jf. om dette emne K. Lenaerts, »La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust«, *Common Market Law Review*, bind 54, 2017, s. 805-840, på s. 806, og L. Bay Larsen, »Some reflections on mutual recognition in the Area of Freedom, Security and Justice«, i P. Cardonnel, A. Rosas og N. Wahl (red.), »Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh«, Hart Publishing, London, 2012, s. 139-152, på s. 140.

²⁷ – Jf. udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454).

²⁸ – Jf. udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 167).

²⁹ – Artikel 2 TEU er ikke blot en erklæring om politiske retningslinjer eller hensigter, men indeholder værdier, der udgør en integreret del af selve Unionens identitet som en fælles retsorden, og disse værdier konkretiseres i principper, som indeholder retligt bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Jf. dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 232). For en nyere vurdering af artikel 2 TEU i retspraksis, jf. M. Nettesheim, »Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV«, i *Europarecht*, 2024, s. 269-299, på s. 273, der betegner den pågældende bestemmelse som en »føderal homogenitetsklausul«.

³⁰ – Udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 168). Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Republikken Moldova (C-741/19, EU:C:2021:164, punkt 87).

³¹ – Jf. f.eks. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16.10.1999.

nægte at fuldbyrde en europæisk arrestordre med henvisning til de grunde, der er indeholdt i rammeafgørelse 2002/584, som denne fortolkes af Domstolen, og at mens fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre udgør hovedreglen, er afslaget på fuldbyrdelse udformet som en undtagelse, der skal undergives en streng fortolkning³³.

42. Da det imidlertid af artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584 tydeligt fremgår, at rammeafgørelsen ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, har Domstolen ikke desto mindre fastslået, at risikoen for, at disse rettigheder krænkes, kan give den fuldbyrdende judicielle myndighed mulighed for undtagelsesvis og efter en passende prøvelse at undlade at fuldbyrde en europæisk arrestordre. Domstolen har hidtil fastslået, at dette gælder for retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf som fastsat i chartrets artikel 4³⁴, for retten til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47³⁵ og for retten til respekt for privatliv og familieliv og beskyttelse af barnets tarv som sikret ved henholdsvis chartrets artikel 7 og 24³⁶.

43. Med hensyn til den metode, som den fuldbyrdende judicielle myndighed skal anvende til at vurdere en sådan risiko, kræver Domstolen sædvanligvis, at myndigheden foretager en prøvelse i to trin. Dette indebærer en analyse baseret på forskellige kriterier, hvilket betyder, at disse trin ikke kan overlappe hinanden og skal udføres successivt³⁷. Den fuldbyrdende judicielle myndighed skal med henblik herpå i første omgang afgøre, om der foreligger objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, som gør det muligt at påvise, at der foreligger en reel risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder i den udstedende medlemsstat. Disse oplysninger kan bl.a. indhentes fra domme afsagt af internationale domstole, afgørelser, rapporter og andre dokumenter udarbejdet af Europarådets eller FN's organer eller oplysninger samlet i relevante databaser i Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA)³⁸. I eksemplet med en angivelig krænkelse af chartrets artikel 7 og 24 skal den fuldbyrdende judicielle myndighed i relation til det andet trin konkret og præcist afgøre, i hvilket omfang de mangler, der er blevet identificeret under det første trin i prøvelsen, kan få en indvirkning på betingelserne for at frihedsberøve den person, der er omfattet af den europæiske arrestordre, eller for pleje af dennes børns, og om der, henset til vedkommendes personlige situation, er væsentlige grunde til at antage, at denne person eller dennes børn vil være i reel fare for at få krænket disse grundlæggende rettigheder³⁹.

44. Domstolen har endvidere for så vidt angår chartrets artikel 47⁴⁰ samt artikel 7 og 24 præciseret, at der skal foretages en prøvelse i to trin, selv om den pågældende person ikke har påberåbt sig systemiske eller generelle mangler⁴¹. Domstolen har i modsætning hertil fastslået, at en fuldbyrdende judiciel myndighed på grundlag af chartrets artikel 4 kan være forpligtet til at

³³ – Jf. dom af 18.4.2023, E.D.L. (Afslagsgrund under henvisning til sygdom) (C-699/21, EU:C:2023:295, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

³⁴ – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

³⁵ – Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

³⁶ – Jf. dom af 21.12.2023, GN (Afslagsgrund under henvisning til barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017).

³⁷ – Jf. dom af 21.12.2023, GN (Afslagsgrund under henvisning til barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

³⁸ – Jf. dom af 21.12.2023, GN (Afslagsgrund under henvisning til barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

³⁹ – Jf. dom af 21.12.2023, GN (Afslagsgrund under henvisning til barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁰ – Jf. dom af 31.1.2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 111).

⁴¹ – Jf. dom af 21.12.2023, GN (Afslagsgrund under henvisning til barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017).

nægte at fuldbyrde en europæisk arrestordre for en alvorligt syg person, når den ikke er i stand til at udelukke, at der er en risiko for, at denne artikel vil blive krænket, uden at skulle opfylde det første trin i tottrinsprøvelsen⁴².

c) Uden for rammeafgørelse 2002/584

45. I relation til forholdet mellem EU-medlemsstaterne og lande uden for Den Europæiske Union er udgangspunktet, at forholdet i sig selv ikke er og ikke kan være forankret i samme grad af gensidig tillid. Dette skyldes også, at det generelle retsforhold mellem parterne pr. definition er mindre tæt.

1) Medlemsstater – Island og Norge

46. Island og Norge, som er to af de tre stater, der er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, har indgået en aftale med Unionen om en overgivelsesprocedure⁴³. Som anført i præamblen til aftalen og fremhævet af Domstolen har de kontraherende parter i aftalen udtrykt deres »gensidige tillid« til deres retssystemers struktur og funktionsmåde og deres evne til at garantere en retfærdig rettergang⁴⁴.

47. For at fjerne enhver eventuel tvivl om terminologien vil jeg gerne påpege, at jeg anvender udtrykkene »mutual trust« og »mutual confidence« vilkårligt. På langt de fleste af de officielle EU-sprog anvendes faktisk kun ét udtryk. Eftersom i) alle affattelser på de officielle sprog i Unionen er autentiske, og ii) alle sprogversioner af en EU-retsakt derfor i princippet skal anerkendes som værende af samme værdi⁴⁵, iii) omfatter en fortolkning af en bestemmelse i EU-retten således en sammenligning af de forskellige sprogversioner⁴⁶, og iv) de forskellige sprogversioner af en EU-retsakt skal være underlagt en ensartet fortolkning⁴⁷, hvorfor jeg vil foreslå, at Domstolen ikke leder efter en forskel, når der henvises til mutual trust gensidig tiltro eller mutual confidence på engelsk.

48. I relation til overgivelsesaftalen med Island og Norge har Domstolen endvidere fastslået, at bestemmelserne i denne aftale »ligner de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelse 2002/584 meget«⁴⁸.

49. Jeg skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at Domstolen ved fortolkningen af denne aftale henholder sig til sin fortolkning af de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelse 2002/584⁴⁹. Selv når aftalen ikke indeholder en bestemmelse, der svarer til en grundlæggende

⁴² – Jf. dom af 18.4.2023, E.D.L. (Afslagsgrund under henvisning til sygdom) (C-699/21, EU:C:2023:295, præmis 55).

⁴³ – Jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge (EUT 2006, L 292, s. 2). Denne aftale blev først godkendt på Den Europæiske Unions vegne ved Rådets afgørelse 2006/697/EF af 27.6.2006 (EUT 2006, L 292, s. 1) og efter Lissabontraktatens ikrafttræden, som nødvendiggjorde en ny godkendelse, ved Rådets afgørelse 2014/835/EU af 27.11.2014 (EUT 2014, L 343, s. 1). Aftalen har været gældende siden den 1.11.2019 (jf. den relevante meddelelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, EUT 2019, L 230, s. 1).

⁴⁴ – Jf. dom af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 73).

⁴⁵ – Jf. f.eks. dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁶ – Jf. dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, præmis 18).

⁴⁷ – Jf. f.eks. dom af 30.5.2013, Genil 48 og Comercial Hosteleria de Grandes Vinos (C-604/11, EU:C:2013:344, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁸ – Jf. dom af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 73), og af 14.9.2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (Flere på hinanden følgende arrestordre) (C-71/21, EU:C:2023:668, præmis 30).

⁴⁹ – Jf. dom af 14.9.2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (Flere på hinanden følgende arrestordre) (C-71/21, EU:C:2023:668, præmis 33-43 og 45-61).

bestemmelse i rammeafgørelse 2002/584⁵⁰, har Domstolen fastslået, at de stater, der er parter i denne aftale, »på trods af at der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom i aftalen om procedurerne for overgivelse, i princippet har pligt til at fuldbyrde en arrestordre udstedt af en anden stat, der er part i nævnte aftale, og kun kan afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre af grunde, der følger af samme aftale«⁵¹.

50. Domstolen har i forbindelse med en overgivelse inden for Den Europæiske Union, der i øvrigt involverede Norge, endvidere beskrevet forholdet mellem Den Europæiske Union og Norge, som at Norge er et tredjeland med »privilegerede forbindelser [...], der omfatter mere end et økonomisk og handelsmæssigt samarbejde«⁵². Norge »er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, deltager i det fælles europæiske asylsystem, gennemfører og anvender Schengenreglerne og [har] med Unionen [...] indgået aftalen om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge«⁵³.

51. Det er værd at bemærke, at Domstolen til støtte for sit argument henviste til Norges anvendelse af reglerne i Schengenaftalen. Min forklaring herpå er, at dette er velbegrundet som følge af de særlige forhold, der gør sig gældende i de pågældende sager. I hver sag omfattede de faktiske omstændigheder både en stat, som er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og en situation inden for Den Europæiske Union⁵⁴. Den foreliggende sag er derimod mere ligetil, da den kun vedrører en medlemsstat (Irland) og et tredjeland (Det Forenede Kongerige).

2) Medlemsstater – tredjelande

52. I den sag, der gav anledning til Petruhhin-dommen⁵⁵, var et af spørgsmålene, hvilke kriterier den fuldbyrdende judicielle myndighed kunne anvende i en sag, som var omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 51, stk. 1⁵⁶, i forbindelse med fuldbyrdelsen af en overgivelsesanmodning fra et tredjeland, som Unionen ikke havde indgået en overgivelsesaftale med⁵⁷.

53. Domstolen fastslog med henvisning til relevant retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen⁵⁸, at den omstændighed, at der foreligger erklæringer og godkendelse af internationale aftaler, som i princippet sikrer iagttagelsen af grundlæggende rettigheder, *ikke i sig selv* er tilstrækkelige til at sikre en passende beskyttelse mod risikoen for mishandling, når pålidelige kilder har rapporteret om en myndighedspraksis eller en af myndighederne accepteret praksis, som åbenbart er i strid med principperne i EMRK⁵⁹.

⁵⁰ – Såsom den vigtige bestemmelse i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

⁵¹ – Jf. dom af 14.9.2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (Flere på hinanden følgende arrestordrer) (C-71/21, EU:C:2023:668, præmis 48).

⁵² – Jf. dom af 17.3.2021, JR (Arrestordre – dømt i et tredjeland, medlem af EØS) (C-488/19, EU:C:2021:206, præmis 60).

⁵³ – Ibidem. Jf. også dom af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 44).

⁵⁴ – I dom af 17.3.2021, JR (Arrestordre – dømt i et tredjeland, medlem af EØS) (C-488/19, EU:C:2021:206), skulle Domstolen nærmere bestemt oplyse den forelæggende ret i fuldbyrdelsesstaten (Irland) om og træffe afgørelse om, hvorvidt en europæisk arrestordre kunne udstedes i henhold til rammeafgørelse 2002/584 med henblik på at fuldbyrde en fængselsstraf, som var blevet idømt af en domstol i et tredjeland (Norge) og anerkendt i den udstedende stat (Litauen).

⁵⁵ – Jf. dom af 6.9.2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

⁵⁶ – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 52).

⁵⁷ – I den foreliggende sag var tredjelandet Rusland.

⁵⁸ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.2.2008, Saadi mod Italien (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 147).

⁵⁹ – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 57).

Domstolen fastslog som følge heraf, at når den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, råder over oplysninger, der dokumenterer en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling af personer i det anmodende tredjeland, er den forpligtet til at vurdere, om denne risiko foreligger, når den skal træffe afgørelse om udlevering af en person til dette land⁶⁰. Ved denne vurdering skal den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, basere sig på objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger. Disse oplysninger kan bl.a. fremgå af internationale retsafgørelser, såsom Menneskerettighedsdomstolens domme, det anmodende tredjelands retsafgørelser samt afgørelser, rapporter og andre dokumenter, der udarbejdes af organerne i Europarådet eller af FN-organer⁶¹.

54. Jeg opfatter den prøvelse, som Domstolen krævede i Petruhhin-dommen, som værende mindre rigid og streng end den i henhold til rammeafgørelse 2002/584 krævede totrinsprøvelse. Det er de særlige omstændigheder i sagen og ikke nødvendigvis eventuelle mangler ved udstedelsesstatens retssystem generelt, der er afgørende.

B. Handels- og samarbejdsaftalen

1. Retsgrundlag, formål og generel opbygning

55. Som kort beskrevet i afsnittet om den retlige ramme i dette forslag til afgørelse er handels- og samarbejdsaftalen en associeringsaftale baseret på artikel 217 TEUF⁶². Den blev vedtaget som en »EU-aftale« og ikke som en blandet aftale, hvilket vil sige, at medlemsstaterne ikke er kontraherende parter.

56. Det unægteligt vigtigste spørgsmål med hensyn til bestemmelserne i en given international aftale er, hvorvidt (visse af) dens bestemmelser har direkte virkning, hvilket betyder, at de kan påberåbes af enkeltpersoner ved nationale domstole (i Den Europæiske Union). Domstolen har normalt besvaret dette spørgsmål ved at undersøge bestemmelserne i den pågældende internationale aftales ånd, opbygning og indhold⁶³. Hvad angår bestemmelserne om »overgivelse« i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, kan dette spørgsmål efter min opfattelse besvares ved at undersøge handels- og samarbejdsaftalens artikel 5, stk. 1, og anvende en modsætningsslutning. Det fremgår af handels- og samarbejdsaftalens artikel 5, stk. 1, for så vidt angår Unionen, med undtagelse af denne aftales tredje del⁶⁴, at intet i den pågældende aftale eller nogen supplerende aftale må fortolkes således, at der skabes rettigheder eller forpligtelser for andre personer end dem, der er skabt mellem parterne i henhold til folkeretten, eller som gør det muligt at påberåbe sig denne aftale eller eventuelle supplerende aftaler direkte i parternes nationale retssystemer. Da den tredje del af handels- og samarbejdsaftalen udtrykkeligt er undtaget, er der ingen grund til at antage, at dens bestemmelser ikke bør have direkte virkning i Unionens retsorden, når de opfylder de sædvanlige kriterier for direkte virkning.

⁶⁰ – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 58).

⁶¹ – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 59).

⁶² – Og artikel 101 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.

⁶³ – Dette udgør en konsekvent praksis siden dom af 12.12.1972, International Fruit Company m.fl. (21/72-24/72, EU:C:1972:115, præmis 20). Jf. ligeledes dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 108), og af 13.1.2015, Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P og C-405/12 P, EU:C:2015:5, præmis 45).

⁶⁴ – Samarbejde om retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager.

57. Som det tydeligt fremgår af artikel 216, stk. 2, TEUF og Domstolens faste praksis er handels- og samarbejdsaftalen i sin egenskab af en international aftale, der er indgået af Unionen, bindende for Unionen og udgør en integrerende del af dens retsorden fra aftalens ikrafttræden⁶⁵. Ved fortolkningen af internationale aftaler lægger Domstolen særlig vægt på aftalens formål. Det følger således af fast praksis, at en international traktat ikke alene skal fortolkes efter sin ordlyd, men også i lyset af sit formål⁶⁶. Det er derfor afgørende, at den omstændighed, at ordlyden af bestemmelserne i en aftale og de tilsvarende bestemmelser i EU-retten er identiske, ikke er ensbetydende med, at de nødvendigvis skal fortolkes på samme måde⁶⁷.

58. Formålet med handels- og samarbejdsaftalen er i dennes artikel 1 defineret som, at aftalen danner grundlag for brede forbindelser mellem Unionen og Det Forenede Kongerige inden for et område med velstand og godt naboskab, der er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde og respekt for parternes autonomi og suverænitet. Dernæst præciseres det i handels- og samarbejdsaftalens artikel 3, at parterne i fuld gensidig respekt og god tro bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af denne aftale. Det fremgår af artikel 4, stk. 1, at aftalen skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med dens sædvanlige betydning i den sammenhæng, hvori den indgår, og belyst af aftalens hensigt og formål i overensstemmelse med sædvanereglerne for fortolkning af folkeretten, herunder dem der er kodificeret i Wienerkonventionen⁶⁸. Det præciseres, at hverken handels- og samarbejdsaftalen eller nogen supplerende aftale indeholder en forpligtelse til at fortolke bestemmelserne heri i overensstemmelse med en af parternes nationale lovgivning⁶⁹ og på tilsvarende vis, at en af parternes domstoles fortolkning af handels- og samarbejdsaftalen eller en supplerende aftale ikke er bindende for den anden parts domstole⁷⁰.

59. Uden at gå i detaljer med de tilsvarende bestemmelser i EU-traktaten og EUF-traktaten står det umiddelbart klart, at dette formål med hensyn til aftalens ambition og hensigt ligger langt fra det i præamblen og de første artikler i EU-traktaten og EUF-traktaten anførte.

60. Ved videre læsning af handels- og samarbejdsaftalen og dens materielle bestemmelser fastsættes der ikke desto mindre et ambitionsniveau, der er betydeligt højere end det, der er nævnt i aftalens indledende artikler. Den tredje del om retligt samarbejde og retshåndhævelse i straffesager⁷¹ og nærmere bestemt afsnit VII i den tredje del vedrørende overgivelse indeholder således et detaljeret sæt regler med gensidige rettigheder og forpligtelser for Unionen og Det Forenede Kongerige.

61. For det første fremgår det af handels- og samarbejdsaftalens artikel 524⁷² med hensyn til hele aftalens tredje del, at i) det samarbejde, der er omhandlet i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, er baseret på parternes og medlemsstaternes mangeårige respekt for demokrati, retsstatsprincippet og beskyttelsen af individets grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder dem, der er fastsat i verdenserklæringen om menneskerettigheder og i EMRK, og på

⁶⁵ – Der er tale om fast praksis siden dom af 30.4.1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, præmis 5). Jf. også dom af 1.8.2022, Sea Watch (C-14/21 og C-15/21, EU:C:2022:604, præmis 94), og af 27.2.2024, EUIPO mod The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172, præmis 57).

⁶⁶ – Jf. udtalelse 1/91 (Første udtalelse om EØS-aftalen) af 14.12.1991 (EU:C:1991:490, præmis 14) og dom af 24.11.2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, præmis 94).

⁶⁷ – Jf. udtalelse 1/91 (Første udtalelse om EØS-aftalen) af 14.12.1991 (EU:C:1991:490, præmis 14).

⁶⁸ – Udfærdiget i Wien den 23.5.1969.

⁶⁹ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 4, stk. 2.

⁷⁰ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 4, stk. 3.

⁷¹ – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 522-701.

⁷² – Denne bestemmelse findes i afsnit I (»Almindelige bestemmelser«) i den tredje del af handels- og samarbejdsaftalen.

betydningen af at gennemføre rettighederne og frihedsrettighederne i konventionen på nationalt plan, og ii) at intet i handels- og samarbejdsaftalens tredje del ændrer forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, som er afspejlet i navnlig EMRK og – for så vidt angår Unionen og dens medlemsstater – i chartret.

62. For så vidt som en sådan beskrivelse er tilladt i en international aftale, der er indgået mellem Unionen og et tredjeland, er handels- og samarbejdsaftalens artikel 524 en bestemmelse af forfatningsmæssig betydning. Retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager er pr. definition et retsområde, som i sagens natur omfatter grundlæggende rettigheder. For at Unionen og Det Forenede Kongerige kan bekræfte deres gensidige forpligtelse til demokratiet, sender retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder et stærkt signal om det tætte samarbejde, der er omfattet af tredje del af handels- og samarbejdsaftalen, og tjener som en målestok for fortolkningen af hele den pågældende del.

2. Overgivelsesmekanismen i handels- og samarbejdsaftalen

63. Formålet med handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, er i aftalens artikel 596 beskrevet således, at den har til formål at sikre, at udleveringsordningen mellem medlemsstaterne på den ene side og Det Forenede Kongerige på den anden side er baseret på en mekanisme for overgivelse.

64. Da denne bestemmelse anvender udtrykkene »udlevering« og »overgivelse«, er det hensigtsmæssigt at komme med en meget kort bemærkning om terminologien. I EU-retten henviser »overgivelse« i henhold til rammeafgørelse 2002/584 til en situation mellem to medlemsstater, hvorimod »udlevering« generelt henviser til en situation mellem en medlemsstat og et tredjeland⁷³. Når disse tredjelande er tæt forbundne med Den Europæiske Union, såsom medlemsstaterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, anvendes udtrykket »overgivelsesprocedurer« dog⁷⁴. Det samme gør sig gældende for handels- og samarbejdsaftalen. Afsnit VII henviser systematisk til »overgivelse«, når der beskrives en situation mellem s medlemsstaterne og Det Forenede Kongerige, og til »udlevering«, når der henvises til en situation mellem enten medlemsstaterne eller Det Forenede Kongerige og et tredjeland⁷⁵. Hvorfor henviser handels- og samarbejdsaftalens artikel 596 så til både udlevering og overgivelse? Min forklaring på dette er, at »udlevering« betragtes som standardbegrebet i folkeretten, mens »overgivelse« henviser til de situationer, der involverer Unionen og nogle af dens nærmeste partnere som beskrevet ovenfor⁷⁶.

65. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 omhandler anvendelsesområdet for overgivelsesmekanismen og specificerer, hvornår der kan udstedes en arrestordre. I henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 599, stk. 1, kan en arrestordre udstedes for handlinger, der ifølge den udstedende stats lovgivning kan straffes med en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder, eller, hvis der er afsagt en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe eller andre frihedsberøvende foranstaltninger af en varighed på mindst 4 måneder. Med forbehold af

⁷³ – Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse R O (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punkt 68 og fodnote 61).

⁷⁴ – Jf. den anvendte ordlyd i aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge.

⁷⁵ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 614, stk. 3, artikel 623, stk. 6, og artikel 626.

⁷⁶ – En sådan fortolkning understøttes desuden af ordlyden af handels- og samarbejdsaftalens artikel 629 og af den terminologi, der anvendes i Europarådets konvention om udlevering, som blev udfærdiget i Paris den 13.12.1957 (ETS nr. 24, tilgængelig på <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/024>).

handels- og samarbejdsaftalens artikel 600, artikel 601, stk. 1, litra b)-h), og artikel 604, må en stat, jf. aftalens artikel 599, stk. 3, endvidere ikke afslå at fuldbyrde en arrestordre for bl.a. terrorrelaterede forbrydelser, når sådanne lovovertrædelser kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder.

66. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 600 og 601 opstiller en række obligatoriske⁷⁷ og valgfrie⁷⁸ grunde til at afslå fuldbyrdelse af en arrestordre. Ligesom i de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelse 2002/584⁷⁹ er ingen af disse grunde direkte relateret til de grundlæggende rettigheder i almindelighed eller chartrets artikel 49, stk. 1, naturligvis, i særdeleshed.

67. I henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), kan den fuldbyrdende judicielle myndigheds fuldbyrdelse af en arrestordre være omfattet af den garanti, at hvis der er vægtige grunde til at antage, at der er en reel risiko for beskyttelsen af den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed i givet fald kræve yderligere garantier med hensyn til behandlingen af den eftersøgte person efter overgivelsen, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt arrestordren skal fuldbyrdes.

68. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 613 omhandler afgørelser om overgivelse. Det fremgår af bestemmelsens stk. 1, at den fuldbyrdende judicielle myndighed inden for de fastsatte frister og på de betingelser, der er fastsat i afsnit VII, og navnlig ud fra proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 597, skal træffe afgørelse om, hvorvidt den pågældende skal overgives⁸⁰. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, som den udstedende stat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, skal den i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 613, stk. 2, anmode om, at de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig med hensyn til artikel 597, artikel 600-602, artikel 604 og artikel 606, udstedes hurtigst muligt, og den kan fastsætte en frist for modtagelse heraf under hensyntagen til fristerne i artikel 615.

69. Det er værd at bemærke, at ingen bestemmelse svarer direkte til artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584⁸¹. Dette ændrer imidlertid ikke på, at myndigheder har en implicit generel forpligtelse til at fuldbyrde en arrestordre, der er udstedt på grundlag af handels- og samarbejdsaftalen. Jeg forstår det således, at alle bestemmelserne i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, skal baseres på denne forudsætning.

70. Bestemmelserne i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del er præget af en høj grad af tillid mellem Unionen og Det Forenede Kongerige for så vidt angår forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder. En gensidig tillid til, at de grundlæggende rettigheder er blevet, bliver og vil blive beskyttet i fremtiden, fremgår tydeligt af hele teksten⁸².

⁷⁷ – For så vidt angår handels- og samarbejdsaftalens artikel 600.

⁷⁸ – For så vidt angår handels- og samarbejdsaftalens artikel 601.

⁷⁹ – Artikel 3 ff. i rammeafgørelse 2002/584.

⁸⁰ – Denne bestemmelse er formuleret næsten identisk med artikel 15, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, idet den eneste væsentlige forskel er, at der i handels- og samarbejdsaftalens artikel 613, stk. 1, ligeledes henvises til proportionalitetsprincippet.

⁸¹ – I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne fuldbyrde enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584.

⁸² – Navnlig Kommissionen har både i sine skriftlige og mundtlige indlæg anført, at det i denne henseende er et afgørende kriterium, at Det Forenede Kongerige ikke er et land i Schengenområdet. Jeg er uenig i en sådan påstand. Da Det Forenede Kongerige var en EU-medlemsstat, var det heller ikke medlem af Schengenområdet. Det er Irland (eller Cypern) heller ikke på nuværende tidspunkt. Da Domstolen afsagde dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), var Rumænien ikke en del af Schengenområdet og er ikke engang på nuværende tidspunkt fuldgældigt medlem (Rumænien og Bulgarien er i øjeblikket kun medlemsstater i Schengenområdet med hensyn til de indre luft- og søgrænser). Schengen er derfor ikke et afgørende kriterium.

71. Det følger af denne kortfattede og på ingen måde udtømmende oversigt over nogle af de vigtigste bestemmelser i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, at Unionen og Det Forenede Kongerige har indført en ordning for overgivelse, som er kendetegnet ved stor nærhed og en høj grad af gensidig tillid. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at de bestemmelser, der er indeholdt i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, er »identiske med de overgivelsesordninger, der er fastsat i [rammeafgørelse 2002/584]«⁸³.

72. Denne udtalelse fra den forelæggende ret berører kernen i den foreliggende sag og giver på dette tidspunkt anledning til at udvise forsigtighed. Selv om størstedelen af bestemmelserne i afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del ligner bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584, for så vidt som de har samme ordlyd, er der punkter, hvor de to tekster er forskellige⁸⁴, hvilket bestemmelserne om politiske lovovertrædelser er et tydeligt eksempel på⁸⁵.

3. Den fuldbyrðende judicielle myndigheds forpligtelser

73. Dette fører os til kernen i den foreliggende sag, som er spørgsmålet om den fuldbyrðende judicielle myndigheds forpligtelser med hensyn til myndighederne i den udstedende stats overholdelse af grundlæggende rettigheder. Dette giver anledning til følgende bemærkninger.

74. For det første er den fuldbyrðende judicielle myndighed, der træffer afgørelse om fuldbyrðelsen af en arrestordre, såfremt den pågældende situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, bundet af chartret, idet den skal sikre, at overgivelsen af den eftersøgte ikke medfører en krænkelse af dennes rettigheder i henhold til chartret.

75. For det andet skal den fuldbyrðende judicielle myndighed kun foretage denne prøvelse, når den person, der er genstand for arrestordren, har gjort gældende, at der foreligger en sådan ekstraordinær krænkelse af de grundlæggende rettigheder.

76. For det tredje er det efter min opfattelse formålsløst at forsøge at overføre den tottrinsprøvelse, der siden Aranyosi og Caldaru-dommen⁸⁶ har fundet anvendelse på situationer inden for Den Europæiske Union, til det system, der blev indført ved handels- og samarbejdsaftalen. Som nærmere redegjort for ovenfor er denne prøvelse i retspraksis baseret på det højst mulige niveau af gensidig tillid inden for Unionens retsorden, nemlig den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Den gensidige tillid mellem Unionen og Det Forenede Kongerige er høj, men ikke lige så høj som den tillid, der ligger til grund for rammeafgørelse 2002/584.

77. For det fjerde er gensidig tillid ikke et binært begreb, men snarere en glidende skala, og som anført ovenfor understøttes de relevante bestemmelser i handels- og samarbejdsaftalen af en betydelig grad af gensidig tillid, som overstiger den tillid, der findes mellem en medlemsstat og det overvældende flertal af tredjelande. Den fuldbyrðende judicielle myndighed forventes derfor i princippet at fuldbyrðe arrestordren og må kun nægte at gøre dette, hvis der er håndgribelige beviser for en reel risiko for, at der vil ske en krænkelse af grundlæggende rettigheder. Unionen og Det Forenede Kongerige har via de relevante bestemmelser i handels- og samarbejdsaftalen

⁸³ – Jf. punkt 3 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

⁸⁴ – Jf. S. Peers, »So close, yet so far: the EU/UK Trade and Cooperation Agreement«, *Common Market Law Review*, bind 59, 2022, s. 49-80, på s. 68. Jf. også nærmere E. Grange, B. Keith og S. Kerridge, »Extradition under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement«, *New Journal of European Criminal Law*, bind 12, 2021, s. 213-221, på s. 217 og 218.

⁸⁵ – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 602. Rammeafgørelse 2002/584 indeholder ingen tilsvarende bestemmelse.

⁸⁶ – Dom af 5.4.2016 (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

udtrykt tillid til, at både Unionen og Det Forenede Kongerige vil overholde deres forpligtelser med hensyn til grundlæggende rettigheder. Der er derfor en formodning, som kan tilbagevises, om, at grundlæggende rettigheder indtil nu har været beskyttet, bliver beskyttet, og at de også i fremtiden vil blive beskyttet af de kontraherende parter.

78. Jeg foreslår i denne forbindelse, at Domstolen i) som udgangspunkt anvender kriterier, der er sammenlignelige med dem, som blev udviklet i Petruhhin-dommen⁸⁷, men ii) at dette sker på baggrund af forståelsen af, at den fuldbyrdende judicielle myndighed skal foretage *sin egen* vurdering af de grundlæggende rettigheder, der påberåbes.

79. Hvis de irske myndigheder i denne sag er i besiddelse af beviser for, at der er en reel risiko for, at grundlæggende rettigheder krænkes i det anmodende tredjeland, er de forpligtet til at vurdere denne risiko, når de skal træffe afgørelse om udlevering af en person til dette land. Den fuldbyrdende judicielle myndighed skal med henblik herpå henholde sig til objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger. Disse oplysninger kan bl.a. indhentes fra domme afsagt af internationale domstole, såsom Menneskerettighedsdomstolens domme, domme afsagt af domstole i det anmodende tredjeland samt afgørelser, rapporter og andre dokumenter, der er udarbejdet af Europarådets eller FN's organer. Den omstændighed, at der foreligger erklæringer og godkendelse af internationale aftaler, som sikrer overholdelse af grundlæggende rettigheder, er i princippet utilstrækkelig.

80. Det bør på det kraftigste påpeges, at det ikke er tilstrækkeligt for den fuldbyrdende judicielle myndighed blot at henholde sig til, at Det Forenede Kongerige efter sin udtræden af Unionen fortsat er part i EMRK. På samme måde er det ikke tilstrækkeligt kun formelt at henvise til retspraksis fra domstolene i Det Forenede Kongerige for at påvise, at overgivelsesproceduren er forenelig med den pågældende grundlæggende rettighed. Det tilkommer derfor den fuldbyrdende judicielle myndighed at foretage sin egen prøvelse med henblik på i overført betydning selv at tage stilling til, om en overgivelse er forenelig med grundlæggende rettigheder. Dette indebærer, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke blot kan gøre sig bekendt med, at der findes relevante domme afsagt af Det Forenede Kongeriges domstole. Selv om sådanne domme kan indikere, at grundlæggende rettigheder respekteres, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed stadig foretage sin egen vurdering og selv foretage en »subsumption« i sagen.

C. Chartrets artikel 49, stk. 1

81. Selv om jeg naturligvis er bevidst om, at det i sidste ende er op til den forelæggende ret at træffe afgørelse om, hvorvidt der i denne sag er en risiko for en tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1, er det min opfattelse, at Domstolen på grundlag af de oplysninger, som den er i besiddelse af, på nuværende tidspunkt er i stand til at vejlede den forelæggende ret.

82. Det bør erindres, at ordningen for prøveløsladelse i Nordirland blev ændret med virkning fra den 30. april 2021. Før denne ændring var en person, der var blevet dømt for visse terrorrelaterede lovovertrædelser, berettiget til automatisk prøveløsladelse efter at have afsonet halvdelen af sin straf. I henhold til den ordning, der finder anvendelse fra denne dato, skal prøveløsladelsen af en sådan person godkendes af en specialiseret myndighed og kan først finde sted, når den pågældende person har afsonet to tredjedele af sin straf.

⁸⁷ – Dvs. en situation, der falder inden for EU-rettens anvendelsesområde, men omfatter en udlevering til et tredjeland.

83. Spørgsmålet er, om denne ændring af prøveløsladelsesordningen er i strid med princippet om ikketilbagevirkende kraft i chartrets artikel 49, stk. 1, andet punktum.

84. Det fremgår af chartrets artikel 49, stk. 1, at ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes.

85. Chartrets artikel 49 indeholder således kravene til idømmelsen af straffe. Denne bestemmelse indeholder ikke (blot) principper som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 5, men fastsætter rettigheder, som kan håndhæves⁸⁸.

86. Domstolen har allerede fastslået, at chartrets artikel 49 skal fortolkes således, at bestemmelsen indeholder de samme krav som dem, der følger af EMRK's artikel 7⁸⁹, hvilket bekræfter oplysningerne i de ikkebindende, men ikke desto mindre vejledende⁹⁰, forklaringer til chartret⁹¹. I øvrigt er ordlyden af de to første led i artikel 49, stk. 1, identisk med EMRK's artikel 7, stk. 1. Den relevante praksis fra Menneskerettighedsdomstolen kan derfor påberåbes⁹².

87. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den i EMRK's artikel 7 fastsatte garanti, som udgør et væsentligt element i retsstatsprincippet, indtager en fremtrædende plads i EMRK's beskyttelsesordning, hvilket tydeliggøres ved, at det i henhold til EMRK's artikel 15 ikke er tilladt at fravige den⁹³.

88. Som den forelæggende ret selv har påpeget, har Menneskerettighedsdomstolen afvist argumentet om, at ændringer med tilbagevirkende kraft af ordninger for eftergivelse eller tidlig løsladelse er i strid med EMRK's artikel 7, eftersom sådanne foranstaltninger ikke udgør en del af »straffen« i denne artikels forstand.

89. Selv om begrebet »straf« har et selvstændigt anvendelsesområde⁹⁴, sonder Menneskerettighedsdomstolen⁹⁵ i sin praksis mellem en foranstaltning, der udgør en straf i sig selv, og en foranstaltning, der vedrører fuldbyrdelsen eller eksigibiliteten af straffen. Når

⁸⁸ – Jf. S. Lemke, i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, bind 1, 7. udgave, Nomos, Baden-Baden, 2015, artikel 49 GRC, punkt 2.

⁸⁹ – Jf. dom af 10.11.2022, DELTA STROY 2003 (C-203/21, EU:C:2022:865, præmis 46).

⁹⁰ – I overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, blev disse forklaringer udarbejdet som vejledning til fortolkningen af chartret og skal tages behørigt i betragtning af både Unionens og medlemsstaternes retsinstanser.

⁹¹ – Jf. forklaring til artikel 52 om rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper, der er indeholdt i forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17).

⁹² – Jf. også M. Szwarc, i A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa, 2020, s. 1221.

⁹³ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.11.1995, C.R. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:1122JUD002019092, § 32), af 22.11.1995, S.W. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 34), og af 12.2.2008, Kafkaris mod Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 137).

⁹⁴ – Det bør imidlertid påpeges, at Menneskerettighedsdomstolen som udgangspunkt efter at have undersøgt, hvorvidt den omhandlede foranstaltning pålægges efter en dom for en »strafbar handling«, kan tage hensyn til andre faktorer såsom den omhandlede foranstaltnings karakter og formål, *dens kvalificering i henhold til national ret*, de procedurer, der er involveret i udarbejdelsen og gennemførelsen af foranstaltningen, samt foranstaltningens omfang. Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.2.1995, Welch mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:0209JUD001744090, § 28), af 8.6.1995, Jamil mod Frankrig (CE:ECHR:1995:0608JUD001591789, § 31), og af 12.2.2008, Kafkaris mod Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

⁹⁵ – Samt den tidligere Europæiske Kommission for Menneskerettigheder inden protokol nr. 11 til EMRK trådte i kraft den 1.11.1998, hvorved den herved indførte kontrolmekanisme blev omstruktureret.

karakteren af og formålet med en foranstaltning vedrører eftergivelsen af en straf eller en ændring af en ordning for tidlig løsladelse, udgør dette derfor ikke en del af »straffen« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMRK's artikel 7⁹⁶.

90. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at »sondringen mellem en foranstaltning, der udgør en »straf«, og en foranstaltning, der vedrører »fuldbyrdelsen« eller »eksigibiliteten« af »straffen«, i praksis ikke altid er klar«, og at det er muligt, at en foranstaltning, der træffes under straffuldbyrdelsen, og som ikke blot vedrører den måde, hvorpå straffen skal fuldbyrdes, tværtimod kan påvirke dens rækkevidde. Den forelæggende ret har her henvist til dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om og i givet fald i hvilket omfang den pågældende dom afviger fra Menneskerettighedsdomstolens tidligere praksis.

91. Denne afgørelse fra Menneskerettighedsdomstolen, som den forelæggende ret har henvist til, er efter min opfattelse ikke en fravigelse af Menneskerettighedsdomstolen faste praksis vedrørende EMRK's artikel 7, stk. 1.

92. Den citerede passus fra dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien henviser til den pågældende domstols tidligere og faste praksis. Dermed har Menneskerettighedsdomstolen allerede inden afsigelsen af den dom lagt stor vægt på spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning, der synes at vedrøre fuldbyrdelsen eller eksigibiliteten af en straf, reelt påvirker straffens rækkevidde. Jeg kan med andre ord ikke se nogen mulighed for at fastslå, således som MA har gjort det, at dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien viser »en mere fleksibel tilgang fra Menneskerettighedsdomstolens side med hensyn til anvendelsen af [EMRK's] artikel 7 end dens tidligere praksis«⁹⁷.

93. I dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien udgjorde de fængselsstraffe, som sagsøgeren, Isabel del Río Prada, var blevet idømt for lovovertrædelser begået mellem 1982 og 1987, mere end 3 000 år⁹⁸. Dette blev efterfølgende reduceret betydeligt i medfør af den spanske straffelov fra 1973, der tillod en maksimal fængselsstraf på 30 år. Sagsøgeren havde i denne forbindelse ret til visse eftergivelser af sin straf for sit arbejde og sine studier i fængslet. Efterfølgende, dvs. efter at sagsøgeren var blevet dømt og løsladt fra fængslet, indførte Tribunal Supremo (øverste domstol i Spanien) en ny retsregel⁹⁹, hvorefter eftergivelser af straf skulle anvendes på hver enkelt straf og ikke på den maksimale varighed på 30 år. Dette medførte en forlængelse af den tid, som mange indsatte, herunder Isabel del Río Prada, skulle tilbringe i fængsel, hvilket førte til, at Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at EMRK's artikel 7 var blevet tilsidesat.

94. Menneskerettighedsdomstolen fandt det derved afgørende, at der på tidspunktet for sagsøgerens *domfældelse* og på det tidspunkt, hvor hun blev underrettet om afgørelsen om at kombinere hendes straffe og fastsætte en maksimal fængselsstraf, ikke var noget tegn på en mærkbar udvikling i retspraksis i overensstemmelse med den pågældende dom fra den øverste domstol i Spanien¹⁰⁰.

⁹⁶ – Jf. også Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder af 3.3.1986, Hogben mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385), og af 28.2.1996, Hosein mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395). Jf. også Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 29.11.2005, Uttley mod Det Forenede Kongerige, (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603), og dom af 12.2.2008, Kafkaris mod Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

⁹⁷ – Jf. den forelæggende rets anmodning om præjudiciel afgørelse, præmis 12.

⁹⁸ – Jf. dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, præmis 12.

⁹⁹ – Den såkaldte »Parot-doktrin«.

¹⁰⁰ – Jf. dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, præmis 117.

95. Menneskerettighedsdomstolens efterfølgende dom i Devriendt-sagen har bekræftet, at dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien er ekstraordinær¹⁰¹. I den pågældende sag, som omhandler idømmelse af livsvarigt fængsel, har en belgisk lov hævet minimumstærsklen for prøveløsladelse fra 10 til 15 år¹⁰². Denne forhøjelse fandt sted i perioden mellem de lovovertrædelser, som den pågældende person havde begået, og den (endelige) domfældelse. Menneskerettighedsdomstolen sondrede udtrykkeligt mellem denne sag og dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien og fastslog, at EMRK's artikel 7 ikke var blevet tilsidesat. Den fastslog navnlig, at den pågældende prøveløsladelse var en metode til at fuldbyrde en frihedsstraf, hvor den dømte afsoner straffen uden for fængslet, forudsat at de fastsatte betingelser overholdes i en nærmere bestemt prøvetid, og at denne sag i denne henseende adskilte sig fra dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, hvor spørgsmålet vedrørte en nedsættelse af den straf, der skulle afsones, og ikke blot en nedsættelse eller tilpasning af fuldbyrdelsesbetingelserne¹⁰³. Den påpegede ligeledes, at selv om den nye ordning medførte en forhøjelse af tærsklen for, hvornår en indsat kan blive prøveløsladt, hvilket utvivlsomt førte til en barskere situation for sagsøgerens frihedsberøvelse, gjorde en sådan barskere behandling det ikke umuligt at bevilge prøveløsladelse, i modsætning til det, der var tilfældet i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien¹⁰⁴.

96. Med henblik på at afgøre, om en foranstaltning, der træffes under straffuldbyrdelsen, kun vedrører den måde, hvorpå straffen fuldbyrdes, eller om den derimod påvirker straffens rækkevidde, skal det i hvert enkelt tilfælde undersøges, hvad den pålagte »straf« faktisk omfatter i henhold til den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende nationale lovgivning eller med andre ord dens egentlige karakter. I denne forbindelse skal der tages hensyn til national lovgivning i sin helhed og den måde, hvorpå den blev anvendt på tidspunktet for de faktiske omstændigheder¹⁰⁵.

97. Jeg vil her påpege, at der ikke er noget, der tyder på, at de straffe, der gælder for de omhandlede handlinger, nemlig fængsel på livstid, har ændret sig fra den dato, hvor de faktiske forhold angiveligt fandt sted, og frem til i dag.

98. Den omstændighed, at en person, der er dømt for visse terrorrelaterede lovovertrædelser i henhold til den ændrede ordning for prøveløsladelse i Nordirland, ikke længere er berettiget til automatisk prøveløsladelse efter at have afsonet halvdelen af sin straf, men at prøveløsladelsen af

¹⁰¹ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 31.8.2021, Devriendt mod Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719).

¹⁰² – Den 26.9.2006 blev sagsøgeren ved Cour d'assises de Brabant (nævningeretten i Brabant, Belgien) idømt livsvarigt fængsel for et drab, der var blevet begået om natten mellem den 24. og 25.8.2003. På det tidspunkt var minimumstærsklen for at være berettiget til prøveløsladelse 10 år for livstidsdomme. Den 30.1.2007 forkastede Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) appellantens appel. Den 17.2.2015 fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, på grund af den manglende begrundelse i juryens afgørelse. Den 16.6.2015 anordnede Cour de cassation (kassationsdomstol) derfor en genoptagelse af sagen, hvorefter den ophævede sin tidligere afgørelse, ophævede dommen fra Cour d'assises de Brabant (nævningeretten i Brabant) og hjemviste sagen til sidstnævnte domstol til fornyet behandling. Den 29.6.2016 idømte nævningeretten sagsøgeren en fængselsstraf in absentia. Efter sagsøgerens indsigelse blev han den 28.4.2017 atter idømt livsvarigt fængsel, og Cour de cassation (kassationsdomstol) forkastede hans appel den 24.10.2017. I mellemtiden hævdede en lov, der blev vedtaget den 17.3.2013, minimumstærsklen for at være berettiget til prøveløsladelse fra ti til 15 år for livstidsdomme. Den 16.8.2018 ansøgte sagsøgeren om prøveløsladelse, idet han gjorde gældende, at han opfyldte tærsklen på 10 år. Den 25.2.2019 afviste tribunal de l'application des peines, Gent (retten i sager vedrørende strafafsoning i Gent, Belgien) imidlertid at realitetsbehandle ansøgningen, da sagsøgeren endnu ikke havde afsonet de krævede 15 år. Den 26.3.2019 forkastede Cour de cassation (kassationsdomstol) appellantens appel og præciserede, at der ikke var tale om en skærpende af straffen, men om en ændring af vilkårene for dens fuldbyrdelse, hvilket ikke var i strid med EMRK's artikel 7.

¹⁰³ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 31.8.2021, Devriendt mod Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 26).

¹⁰⁴ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 31.8.2021, Devriendt mod Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 28).

¹⁰⁵ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.2.2008, Kafkaris mod Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 145), og dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien (§ 90).

en sådan person skal godkendes af en specialiseret myndighed og først kan finde sted, når den pågældende person har afsonet to tredjedele af sin straf, ændrer endvidere ikke på, at vedkommende stadig afsoner sin straf, selv om han eller hun prøveløslades.

99. Det kan konkluderes, at ordningen med prøveløsladelse ikke er omfattet af begrebet »straf« som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1, andet punktum, og derfor ikke er omfattet af denne bestemmelse.

100. Chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har disse samme betydning og omfang som rettighederne i EMRK. Dette forhindrer ikke EU-retten i at yde en mere omfattende beskyttelse.

101. For så vidt som dette giver anledning til spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 49, stk. 1, har et bredere anvendelsesområde eller opstiller strengere krav end EMRK's artikel 7, stk. 1, ser jeg ingen mulighed for eller grund til at tro, at det er tilfældet. Som Kommissionen har påpeget, er der navnlig ikke nogen mærkbar fælles forfatningsmæssig tradition i medlemsstaterne for, at anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1, er eller bør være bredere end EMRK's artikel 7, stk. 1.

VI. Forslag til afgørelse

102. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagte spørgsmål således:

»Når en medlemsstat modtager en anmodning fra Det Forenede Kongerige i henhold til bestemmelserne i afsnit VII i tredje del af handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side om overgivelse af en eftersøgt person, og når der fremføres argumenter og bevis for, at overgivelse af den eftersøgte person vil være i strid med hans eller hendes rettigheder i henhold til artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal de judicielle myndigheder i den pågældende medlemsstat:

- foretage deres egen vurdering med henblik på at afgøre, om overgivelsen vil berøre de rettigheder, der er omhandlet i artikel 49, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder
- i denne henseende henholde sig til oplysninger, der er objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte
- eventuelt nægte overgivelse, når der er vægtige og fastslåede grunde til at antage, at den eftersøgte person vil være i reel fare for, at hans eller hendes grundlæggende rettigheder, der er sikret ved artikel 49, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, vil blive krænket i forbindelse med en overgivelse.

Den omstændighed, at den eftersøgte person i tilfælde af domfældelse vil være underlagt en strengere prøveløsladelsesordning end den, der var gældende på den dag, hvor den hævdede lovovertrædelse blev begået, udgør ikke i sig selv en krænkelse af artikel 49, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.«

¹ Der er foretaget en sproglig rettelse i fodnote 102 siden den første offentliggørelse af dette forslag til afgørelse.