



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 27 juni 2024¹

Mål C-202/24 [Alchaster]ⁱ

Minister for Justice and Equality
mot
MA

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket – Överlämnande av personer – Artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen om laglighet i fråga om brott och straff – Ändring av systemet för villkorlig frigivning”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) avser tolkningen dels av avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan (nedan kallat handels- och samarbetsavtalet),² dels av artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
2. Denna begäran framställdes inom ramen för verkställigheten i Irland av en arresteringsorder som utfärdats av de rättsliga myndigheterna i Förenade kungariket för lagföring av MA. Den hänskjutande domstolen vill får klarlagt vilka skyldigheter som åligger en rättslig myndighet som verkställer en arresteringsorder när den eftersökta personen hävdar att hans eller hennes grundläggande rättigheter kommer att åsidosättas av myndigheterna i den utfärdande staten.
3. Jag kommer i detta förslag till avgörande att hävda att det saknas skäl att inte verkställa arresteringsordern i det aktuella fallet, trots att bestämmelserna om överlämnandeförfaranden i handels- och samarbetsavtalet innebär att Europeiska unionen och Förenade kungariket har ett stort förtroende för varandras rättssystem och trots att den verkställande rättsliga myndigheten under vissa omständigheter kan vägra att verkställa en arresteringsorder.

¹ Originalspråk: engelska..

¹ Det förevarande målets namn är ett fiktivt namn. Detta namn motsvarar inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

² EUT L 149, 2021, s. 10.

II. Tillämpliga bestämmelser

4. Handels- och samarbetsavtalet är ett associeringsavtal som bygger på artikel 217 FEUF³ och artikel 101 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.⁴ Efter en inledande provisorisk tillämpning från och med den 1 januari 2021⁵ trädde det i kraft den 1 maj 2021, efter att ha ratificerats av Europeiska unionen och Förenade kungariket.⁶ Avtalet består av sju delar.⁷

5. Artikel 5 i handels- och samarbetsavtalet, som har rubriken ”Rättigheter för enskilda” och ingår i del ett,⁸ avdelning II,⁹ i handels- och samarbetsavtalet, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel SSC.67 i protokollet om samordning av de sociala trygghetssystemen och med undantag för, med avseende på unionen, del tre i detta avtal, ska ingenting i detta avtal eller eventuella kompletterande avtal tolkas som att det ger rättigheter eller medför skyldigheter för personer utöver de rättigheter och skyldigheter som skapas mellan parterna i enlighet med folkrätten, eller att detta avtal eller eventuella kompletterande avtal får åberopas direkt inom ramen för parternas inhemska rättsordningar.

2. En part får inte föreskriva en rätt att väcka talan enligt sin lagstiftning mot den andra parten på den grunden att den andra parten har agerat i strid med detta avtal eller eventuella kompletterande avtal.”

6. Del tre handlar om brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete.

7. Artikel 524 i handels- och samarbetsavtalet, vilken återfinns i del tre, avdelning I,¹⁰ har rubriken ”Skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter” och den har följande lydelse:

”1. Det samarbete som föreskrivs i denna del grundar sig på parternas och medlemsstaternas långvariga respekt för demokratin, rättsstatens principer och skyddet för enskildas grundläggande rättigheter och friheter, inbegripet såsom fastställs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, samt på vikten av att ge verkan åt rättigheterna och friheterna i den konventionen på inhemsk nivå.

³ Rådets beslut (EU) 2021/689 av den 29 april 2021 om ingående, på unionens vägnar, av handels- och samarbetsavtalet och av avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om säkerhetsförfaranden för utbyte och skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (EUT L 149, 2021, s. 2).

⁴ Rådets beslut (Euratom) 2020/2253 av den 29 december 2020 om godkännande av Europeiska kommissionens ingående av avtalet mellan Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering och Europeiska atomenergigemenskapen om samarbete om säker och fredlig användning av kärnenergi, och av Europeiska kommissionens ingående, på Europeiska atomenergigemenskapens vägnar, av handels- och samarbetsavtalet (EUT L 444, 2020, s. 11).

⁵ Se artikel 783.2 i handels- och samarbetsavtalet.

⁶ Se artikel 783.1 i handels- och samarbetsavtalet och meddelande om ikraftträdande av handels- och samarbetsavtalet och av avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om säkerhetsförfaranden för utbyte och skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (EUT L 149, 2021, s. 2540).

⁷ Om gemensamma och institutionella bestämmelser (del ett), handel, transport, fiske och andra arrangemang (del två), brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete (del tre), tematiskt samarbete (del fyra), deltagande i unionsprogram, sund ekonomisk förvaltning och finansiella bestämmelser (del fem), tvistlösning och övergripande bestämmelser (del sex) och slutbestämmelser (del sju).

⁸ Gemensamma och institutionella bestämmelser.

⁹ Tolkningsprinciper och definitioner.

¹⁰ Allmänna bestämmelser.

2. Ingenting i denna del ska påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheter och rättsprinciper som särskilt återspeglas i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och, när det gäller unionen och dess medlemsstater, [stadgan].”

8. I del tre, avdelning VII (artiklarna 596–632), som har rubriken ”Överlämnande”, fastställs ett system för överlämnande mellan medlemsstaterna och Förenade kungariket. Dessa bestämmelser kompletteras av bilaga 43, där det anges vilken information som arresteringsordern ska innehålla.¹¹

9. Artikel 599.3 i handels- och samarbetsavtalet¹² har följande lydelse:

”Om inte annat följer av artiklarna 600, 601.1 b–h och 602, 603 och 604 får en stat inte vägra att verkställa en arresteringsorder som utfärdats avseende någon av följande gärningar, om en sådan handling kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i tolv månader eller mer, nämligen

(a) en gärning som utförs av en person som bidrar till att en grupp personer, som agerar med ett gemensamt syfte, begår ett eller flera av de brott på området terrorism som avses i artiklarna 1 och 2 i Europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, upprättad i Strasbourg den 27 januari 1977, eller avseende olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, eller mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, tagande av gisslan eller våldtäkt, även om den personen inte deltar i det egentliga utförandet av det eller de berörda brotten; bidraget ska ha varit avsiktligt och ha getts med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till organisationens brottsliga verksamhet, eller

(b) terrorism enligt definitionen i bilaga 45.”

10. I artikel 604 c i handels- och samarbetsavtalet¹³ föreskrivs att ”om det finns välgrundade skäl att anta att det föreligger en verklig risk för skyddet av den eftersöktes grundläggande rättigheter, får den verkställande rättsliga myndigheten i förekommande fall kräva ytterligare garantier för behandlingen av den eftersökte efter överlämnandet innan den fattar beslut om huruvida arresteringsordern ska verkställas”.

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11. Fyra arresteringsorder avseende MA utfärdades av distriktsdomaren vid Magistrates’ Courts (Fredsdomstolen) i Nordirland den 26 november 2021 med avseende på fyra brott, bland annat terroristbrott,¹⁴ som ska ha begåtts mellan den 18 juli 2020 och den 20 juli 2020.

12. Genom dom av den 24 oktober 2022 och beslut av den 24 oktober och 7 november 2022, beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) att MA skulle överlämnas till Förenade kungariket och avslog hans begäran om prövningstillstånd till Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland).

¹¹ Enligt artikel 778.2 r i handels- och samarbetsavtalet utgör bilaga 43 en integrerad del av del tre, avdelning VII. Se även artikel 606 i handels- och samarbetsavtalet om arresteringsorderns innehåll och form.

¹² Artikel 599 i handels- och samarbetsavtalet har rubriken ”Tillämpningsområde”.

¹³ Artikel 604 i handels- och samarbetsavtalet har rubriken ”Garantier som ska lämnas av den utfärdande staten i särskilda fall”.

¹⁴ De fyra brotten var: medlemskap i en förbjuden organisation, ledning av verksamheten i en organisation som beställer terroristhandlingar, samröre med brottslingar för att leda verksamheten i en organisation som beställer terroristhandlingar och förberedelse av terroristhandlingar.

13. Genom beslut av den 17 januari 2023 beviljade Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) prövningstillstånd med avseende på den domen och de besluten från High Court.

14. MA menar att ett överlämnande är oförenligt med principen om laglighet i fråga om brott och straff.

15. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende påpekat att det i handels- och samarbetsavtalet föreskrivs att mekanismerna för överlämnande ska tillämpas mellan Förenade kungariket och medlemsstaterna. Den anser att Förenade kungariket, i enlighet med den tillämpliga irländska lagstiftningen och rådets rambeslut 2002/584/RIF,¹⁵ ska behandlas som om det vore en medlemsstat.

16. Den hänskjutande domstolen konstaterar att om MA skulle överlämnas till Förenade kungariket och dömas till fängelsestraff, skulle hans rätt till villkorlig frigivning regleras av Förenade kungarikets lagstiftning som antagits efter det att de brott för vilka han är föremål för straffrättsligt förfarande påstås ha begåtts.

17. Bestämmelserna om villkorlig frigivning i Nordirland ändrades med verkan från och med den 30 april 2021. Före denna ändring var en person som dömts för vissa terroristrelaterade brott berättigad till automatisk villkorlig frigivning efter att ha avtjänat hälften av sitt straff. Enligt den ordning som gäller från och med ovannämnda datum måste villkorlig frigivning av en sådan person godkännas av en särskild myndighet och får endast ske efter det att den berörda personen har avtjänat två tredjedelar av sitt straff.

18. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har avvisat argumentet att retroaktiva ändringar av systemen för straffeftergift eller förtida frigivning utgör ett åsidosättande av artikel 7 i Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europadomstolen fann emellertid i domen i målet *Del Río Prada mot Spanien*¹⁶ att åtgärder som vidtas under verkställigheten av en dom kan påverka dess räckvidd. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att fastställa de exakta verkningarna av denna dom för att kunna avgöra tvisten i det nationella målet.

19. Förenade kungarikets domstolar har prövat om den aktuella brittiska lagstiftningen är förenlig med Europakonventionen. I dom av den 19 april 2023 fann således Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) att tillämpningen av systemet på brott som begåtts innan det trädde i kraft inte var oförenlig med artikel 7 i Europakonventionen, eftersom systemet endast ändrade hur de berörda personernas frihetsberövande påföljder avtjänades, utan att förlänga dessa påföljders längd.

20. Mot denna bakgrund, och särskilt med beaktande av de garantier som Förenade kungarikets rättssystem erbjuder vad gäller tillämpningen av Europakonventionen, eftersom det inte hade visats att det förelåg något systemfel som skulle innebära ett sannolikt och flagrant åsidosättande av de rättigheter som garanteras i Europakonventionen vid ett överlämnande, och med beaktande av MA:s möjlighet att väcka talan vid Europadomstolen, godtog den hänskjutande domstolen inte MA:s argument om att det förelåg en risk för åsidosättande av dessa rättigheter.

¹⁵ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslut 2002/584).

¹⁶ Dom av den 21 oktober 2013 (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009) (domen i målet *Del Río Prada mot Spanien*).

21. Den hänskjutande domstolen frågar sig emellertid om det är möjligt att komma till en liknande slutsats när det gäller risken för att artikel 49.1 i stadgan har åsidosatts.

22. Den domstolen erinrar i detta avseende om att, eftersom artikel 49.1 i stadgan motsvarar artikel 7 i Europakonventionen, ska dessa båda bestämmelser i princip ges samma räckvidd i enlighet med artikel 52.3 i stadgan. Det resonemang som förts beträffande artikel 7 i Europakonventionen skulle därför kunna återopas utan ytterligare prövning. Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att EU-domstolen ännu inte har uttalat sig om innebörden av artikel 49 i stadgan vad gäller en ändring av bestämmelserna om villkorlig frigivning.

23. Med hänsyn till att den verkställande staten är skyldig att överlämna den eftersökte anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att bedöma huruvida denna stat är behörig att pröva ett resonemang som grundar sig på att artikel 49.1 i stadgan är oförenlig med bestämmelser om påföljder som sannolikt kommer att tillämpas i den utfärdande staten, när denna stat inte är skyldig att följa stadgan och domstolen har uppställt höga krav på att hänsyn ska tas till risken för att de grundläggande rättigheterna åsidosätts i den utfärdande medlemsstaten.

24. Den hänskjutande domstolen anser därför att den behöver fråga EU-domstolen vilka kriterier som den verkställande rättsliga myndigheten ska tillämpa för att bedöma huruvida principen om laglighet i fråga om straff har iakttagits i den utfärdande staten och huruvida det finns en risk för att denna princip åsidosätts under omständigheter då varken den nationella konstitutionen eller Europakonventionen utgör hinder för överlämnande.

25. Det var mot denna bakgrund som Supreme Court (Högsta domstolen, Irland), genom beslut av den 7 mars 2024, som inkom till EU-domstolens kansli den 14 mars 2024, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”Om överlämnande begärs i syfte att väcka åtal för terroristbrott, i enlighet med handels- och samarbetsavtalet av den 30 december 2020 (vilket införlivar bestämmelserna i rambeslut 2002/584 av den 13 juni 2002 med avseende på överlämnande av personer med stöd av europeiska arresteringsorder), och personen motsätter sig ett sådant överlämnande på den grunden att han [eller hon] hävdar att överlämnandet skulle strida mot artikel 7 i [Europakonventionen] och artikel 49.2 i stadgan, på den grunden att en lagstiftningsåtgärd har införts som ändrade den del av straffet som skulle behöva avtjänas i fängsligt förvar liksom arrangemangen för villkorlig frigivning, och som har antagits efter tidpunkten för det påstådda brottet för vilket överlämnande begärs, och där följande omständigheter råder:

- i) Den anmodande staten (i det här fallet Förenade kungariket) är part i konventionen och ger verkan åt den i sin inhemska lagstiftning i enlighet med Human Rights Act, 1998 [(1998 års lag om mänskliga rättigheter)].
- ii) Genomförandet av åtgärderna i fråga för fångar som redan avtjänar straff som utdömts av domstol har av domstolarna i Förenade kungariket (däribland Supreme Court [(Högsta domstolen)] i Förenade kungariket) fastställts vara förenligt med [Europakonventionen].
- iii) Alla personer, även personen i det fall han överlämnas, har möjlighet att inge klagomål till [Europadomstolen].

- iv) Det finns inga skäl att anta att en dom av [Europadomstolen] inte skulle verkställas av den anmodande staten.
- v) Denna domstol är i enlighet därmed förvissad om att det inte är konstaterat att överlämnande skulle innebära en verklig risk för överträdelse av artikel 7 i [Europakonventionen] eller konstitutionen.
- vi) Det har inte framkommit att överlämnande hindras av artikel 19 i stadgan.
- vii) Artikel 49 i stadgan är inte tillämplig på rättegången eller det dömande förfarandet.
- viii) Det har inte påståtts att det finns skäl att anta att det finns någon märkbar skillnad i tillämpningen av artikel 7 i [Europakonventionen] och artikel 49 i stadgan.

Har en domstol vars avgöranden inte kan överklagas i enlighet med artikel 267.3 FEUF, och med beaktande av artikel 52.3 i stadgan och förtroende- och tillitsplikten mellan medlemsstaterna och dem som är skyldiga att genomföra överlämnanden enligt bestämmelserna om europeiska arresteringsorder i enlighet med handels- och samarbetsavtalet, rätt att göra gällande att den eftersökta personen inte har visat att det föreligger någon verklig risk för att ett överlämnande av honom [eller henne] skulle strida mot artikel 49.2 i stadgan, eller är domstolen skyldig att genomföra någon ytterligare utredning, och om så är fallet, vilken är karaktären och omfattningen på denna utredning?”

IV. Förfarandet vid domstolen

26. Genom separat handling av den 25 mars 2024 begärde Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) att målet skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler.

27. I artikel 105.1 i rättegångsreglerna anges att domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, får besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.¹⁷

28. Den 22 april 2024 beslöt domstolens ordförande, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om skyndsamt handläggning av förevarande begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 105.1 i rättegångsreglerna. Domstolens ordförande motiverade sitt beslut med att den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt för förhandsavgörande har uppkommit i ett mål som rör en frihetsberövad person i den mening som avses i fjärde stycket i artikel 267 FEUF. Svaret på denna fråga kan dessutom, med hänsyn till frågans art och de omständigheter under vilka den har ställts, påverka den berörda personens fortsatta frihetsberövande.¹⁸

¹⁷ När ett mål ger upphov till stor osäkerhet beträffande grundläggande frågor rörande nationell konstitutionell rätt och unionsrätt kan det vidare, med beaktande av de särskilda omständigheterna i ett sådant mål, vara nödvändigt att avgöra målet utan dröjsmål. Se beslut av domstolens ordförande av den 19 oktober 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:851, punkt 10 och där angiven rättspraxis).

¹⁸ Se beslut av domstolens ordförande av den 22 april 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:343, punkt 7).

29. Domstolens ordförande har bestämt att fristen för att inkomma med skriftliga yttranden ska löpa ut den 7 maj 2024. I enlighet med artikel 105.2 i domstolens rättegångsregler bestämdes dagen för förhandlingen till den 4 juni 2024.

30. Skriftliga yttranden har inkommit från parterna i det nationella målet, den ungerska regeringen, Europeiska kommissionen och Förenade kungarikets regering.¹⁹ Samtliga parter utom den ungerska regeringen deltog i förhandlingen, som ägde rum den 4 juni 2024.

V. Bedömning

31. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat får vägra att verkställa en arresteringsorder som utfärdats för lagföring av en rättslig myndighet i Förenade kungariket i enlighet med handels- och samarbetsavtalet, med motiveringen att det kan finnas en risk för att artikel 49.1 i stadgan åsidosätts, eftersom den eftersökte, om han döms, kommer att omfattas av strängare regler om villkorlig frigivning än de som gällde när det påstådda brottet begicks. Den hänskjutande domstolen önskar dessutom få vägledning om arten och omfattningen av den prövning som ska göras innan beslut fattas om att på denna grund vägra att verkställa arresteringsordern i fråga.

A. Inledande synpunkter

1. Handels- och samarbetsavtalet och stadgan som tillämplig rätt

32. För att kunna besvara frågan ska jag först fastställa vilka rättsregler som gäller i det aktuella fallet och, vilket är avgörande, vilken måttstock för tolkning och rättspraxis som ska tillämpas, innan jag går in på den materiella frågan om vad dessa regler kräver av den verkställande rättsliga myndigheten.²⁰

33. Eftersom de fyra arresteringsorden²¹ utfärdades efter det att handels- och samarbetsavtalet trädde i kraft är det bestämmelserna i det avtalet som gäller i det här fallet. Jag noterar i detta sammanhang att det, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har hävdad, *inte* är rambeslut 2002/584 som ska tillämpas. För det första var detta rambeslut nämligen tillämpligt

¹⁹ Förenade kungarikets rätt att medverka i målet regleras av artikel 90.1 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat utträdesavtalet), vilket godkändes av Europeiska unionens råd på Europeiska unionens och Europeiska atomenergigemenskapens vägnar genom rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 (EUT L 29, 2020, s. 1). Det framgår av artikel 90.1 i utträdesavtalet att till dess att domar och beslut av Europeiska unionens domstol som meddelas i alla de förfaranden och begäranden om förhandsavgöranden som avses i artikel 86 har vunnit laga kraft får Förenade kungariket intervensera på samma sätt som en medlemsstat eller, vid mål som anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 267 i EUF-fördraget, delta i förfarandet vid Europeiska unionens domstol på samma sätt som en medlemsstat. Under den perioden ska justitiesekreteraren vid Europeiska unionens domstol underrätta Förenade kungariket, vid samma tidpunkt och på samma sätt som gäller för medlemsstaterna, om alla mål som en domstol i en medlemsstat hänskjutit till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande. Med hänsyn till att det fortfarande pågår mål enligt artikel 86 i utträdesavtalet har Förenade kungariket rätt att medverka i förevarande förfarande.

²⁰ Enligt artikel 598 c i handels- och samarbetsavtalet avses med verkställande rättslig myndighet den rättsliga myndighet i den verkställande staten som är behörig att verkställa arresteringsordern enligt den statens inhemska lagstiftning.

²¹ Enligt artikel 598 a i handels- och samarbetsavtalet avses med arresteringsorder ett rättsligt avgörande som utfärdats av en stat i syfte att en annan stat ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd.

före Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen,²² för det andra fortsatte det att vara tillämpligt under den efterföljande övergångsperioden²³ och för det tredje upphörde det därefter att vara tillämpligt på Förenade kungariket.

34. Dessutom är stadgan tillämplig. Detta mål omfattas av unionsrättens tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, eftersom målet gäller tolkningen av handels- och samarbetsavtalet. Eftersom den nationella domstolens fråga avser de skyldigheter som åligger en (verkställande) rättslig myndighet i en medlemsstat i Europeiska unionen, ska denna myndighet, när den handlar inom unionsrättens tillämpningsområde, iakttä stadgans krav.

2. Avvägning mellan ömsesidigt förtroende och skydd av grundläggande rättigheter

a) Allmänna överväganden

35. Alla system som hanterar gränsöverskridande överlämnanden och verkställighet av arresteringsorder ställs inför till synes motstridiga intressen som måste jämkas samman för att systemet ska fungera. Å ena sidan måste systemets effektivitet i sig beaktas. För att ett överlämnandeförfarande ska fungera måste arresteringsorder verkställas. Detta kräver och förutsätter en hög nivå av ömsesidigt förtroende och tillit, vilket juridiskt kan översättas till vad som kallas principen om ”ömsesidigt erkännande”. Denna princip innebär att det finns en hög grad av funktionell överensstämmelse mellan de deltagande staterna när det gäller deras respektive rättssystem i allmänhet och skyddet av de berörda personernas grundläggande rättigheter i synnerhet. Å andra sidan måste just dessa grundläggande rättigheter respekteras. Denna skyldighet gäller både den utfärdande och den verkställande rättsliga myndigheten.

36. Vanligtvis är det i första hand den eftersöktes grundläggande rättigheter som står på spel och staterna är skyldiga att skydda dessa rättigheter. Frågan kan dock vara mer komplicerad. Det kan finnas situationer där (både utfärdande och verkställande) stater måste skydda flera grundläggande rättigheter som inte nödvändigtvis, men kanske, står i konflikt med varandra, vilket gör det nödvändigt att göra en känslig avvägning mellan dessa grundläggande rättigheter. En verkställande rättslig myndighet är till exempel självklart skyldig att se till att den eftersökta personens grundläggande rättigheter respekteras i den utfärdande staten. Samtidigt kan samma verkställande rättsliga myndighet i förekommande fall vara skyldig att säkerställa vad som kallas den processuella sidan av rätten till liv, som fastställs i artikel 2 i stadgan,²⁴ vilket innebär att den måste bidra till genomförandet av en effektiv utredning när en persons rätt till liv har kränkts eller är i fara – vilket i sig motiverar ett snabbt överlämnande till den utfärdande staten.²⁵

37. Ett system som kräver att arresteringsorder ska verkställas, när detta skulle innebära ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna, är inte tänkbart och, såvitt avser unionsrätten, inte förenligt med stadgan.

²² Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen trädde i kraft den 31 januari 2020.

²³ Övergångsperioden löpte ut den 31 december 2020. Enligt artikel 127 i utträdesavtalet var unionsrätten tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden, om inte annat föreskrevs i avtalet. Eftersom det i utträdesavtalet inte föreskrivs något undantag från artikel 127 med avseende på bestämmelserna om den europeiska arresteringsordern, fortsatte dessa bestämmelser att vara tillämpliga under övergångsperioden.

²⁴ Och den motsvarande artikel 2 i Europakonventionen.

²⁵ Beträffande detta, se bland annat Europadomstolens dom av den 9 juli 2019, *Romeo Castaño mot Belgien* (CE:ECHR:2019:0709)UD000835117).

38. Ömsesidigt förtroende är inte absolut eller ett binärt begrepp. I stället utgör det, som kommissionen bildligt uttryckte det vid förhandlingen, en glidande skala. Det finns olika former och varianter av ömsesidigt förtroende. Enkelt uttryckt kan man säga att ju större det ömsesidiga förtroendet mellan parterna är, desto mindre är graden av granskning som en rättslig myndighet som verkställer en arresteringsorder behöver göra när det gäller huruvida den person som ska överlämnas i enskilda fall står inför problem i förhållande till sina grundläggande rättigheter. Men inte ens i en sådan situation innebär ömsesidigt förtroende att man litar "blint" på varandra.²⁶ Detta leder oss till rambeslut 2002/584.

b) Enligt rambeslut 2002/584

39. När det gäller situationer inom unionen, det vill säga situationer mellan medlemsstater, ska det erinras om att dessa situationer, såsom domstolen bildligt uttryckte det i yttrande 2/13,²⁷ regleras av "väsentliga särdrag i unionsrätten [som] har gett upphov till ett strukturerat nätverk av principer, regler och rättsförhållanden som står i ett inbördes beroendeförhållande och som är ömsesidigt förpliktande för unionen själv och dess medlemsstater liksom för medlemsstaterna sinsemellan, varvid medlemsstaterna nu är delaktiga – såsom det erinras om i artikel 1 andra stycket FEU – i en '[process] för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken'".²⁸ Denna rättsliga struktur bygger på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för Europeiska unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU med alla andra medlemsstater, och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den.²⁹ Det är denna premiss som innebär och motiverar att medlemsstaterna hyser ett ömsesidigt förtroende för att dessa värden erkänns och således att den unionsrätt iakttas genom vilken de genomförs.³⁰

40. Den högsta nivån av ömsesidigt förtroende när det gäller situationer med överlämnande återfinns följaktligen i rambeslut 2002/584 om en europeisk arresteringsorder. Såsom EU-domstolen med jämna mellanrum brukar erinra om³¹ anges i skäl 6 i rambeslutet att den europeiska arresteringsordern utgör den första konkreta åtgärden på det straffrättsliga området rörande principen om ömsesidigt erkännande, vilken Europeiska rådet³² har kallat en "hörnsten" i det rättsliga samarbetet.

41. Detta innebär att tröskeln för en verkställande rättslig myndighet att inte verkställa en arresteringsorder av skäl som rör grundläggande rättigheter är extremt hög. EU-domstolen har därför upprepade gånger slagit fast att de verkställande rättsliga myndigheterna endast får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder av de skäl som följer av rambeslut 2002/584, såsom

²⁶ Se, i denna fråga, Lenaerts, K., "La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust", *Common Market Law Review*, vol. 54, 2017, s. 805–840, på s. 806 och Bay Larsen, L., "Some reflections on mutual recognition in the area of freedom, security and justice" in Cardonnel, P., Rosas, A. och Wahl, N. (red.), *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishing, London 2012, s. 139–152, s. 140.

²⁷ Yttrande 2/13 (Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454).

²⁸ Se yttrande 2/13 (Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 167).

²⁹ Artikel 2 i EU-fördraget är inte en bestämmelse som endast anger politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna. Se dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 232). För en senare bedömning av artikel 2 FEU i doktrinen, se Nettesheim, M., "Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV", in *Europarecht*, 2024, sidorna 269–299, på s. 273, i vilken den bestämmelsen benämns som en "federal homogenitetsklausul".

³⁰ Yttrande 2/13 (Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 168). Se även mitt förslag till avgörande i målet Republiken Moldavien (C-741/19, EU:C:2021:164, punkt 87).

³¹ Se exempelvis dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

³² Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999.

detta har tolkats av EU-domstolen, och att huvudregeln är att en europeisk arresteringsorder ska verkställas, medan möjligheten att vägra verkställighet är utformad som ett undantag som ska tolkas restriktivt.³³

42. Med hänsyn till att det framgår av artikel 1.3 i rambeslut 2002/584 att rambeslutet inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan, har EU-domstolen emellertid slagit fast att risken för att dessa rättigheter åsidosätts kan göra det möjligt för den verkställande rättsliga myndigheten att i undantagsfall och efter en lämplig prövning avstå från att verkställa en europeisk arresteringsorder. Domstolen har hittills funnit att detta är tillämpligt på rätten att inte utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt artikel 4 i stadgan,³⁴ rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan,³⁵ samt rätten till respekt för privat- och familjeliv och skyddet för barnets bästa enligt artiklarna 7 respektive 24 i stadgan.³⁶

43. När det gäller den metod som den verkställande rättsliga myndigheten ska tillämpa för att bedöma en sådan risk, kräver EU-domstolen vanligen att myndigheten ska göra en prövning i två steg. Detta innefattar en bedömning på grundval av olika kriterier, vilket innebär att dessa steg inte får förväxlas och ska genomföras i tur och ordning.³⁷ I detta syfte ska den verkställande rättsliga myndigheten, som ett första steg, fastställa huruvida det finns objektiva, tillförlitliga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter som kan visa att det finns en verklig risk för att dessa grundläggande rättigheter kränks i den utfärdande medlemsstaten. Det kan röra sig om uppgifter som härrör bland annat från avgöranden från internationella domstolar, avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som kommer från Förenta nationernas system, samt uppgifter som hämtats från relevanta databaser hos Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA).³⁸ För att ta exemplet med en påstådd överträdelse av artiklarna 7 och 24 i stadgan, måste den verkställande rättsliga myndigheten i ett andra steg på ett konkret och precist sätt pröva i vilken mån de brister som konstaterats i det första steget av prövningen kan påverka förhållandena under frihetsberövandet av den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder eller förhållandena för insatserna för den faktiska vårdsnaden av dennes barn och huruvida det, med hänsyn till denna persons eller dennes barns personliga situation, finns grundad anledning att tro att de löper en verklig risk att få sina grundläggande rättigheter kränkta.³⁹

44. Domstolen har vidare med avseende på artikel 47 i stadgan⁴⁰ och artiklarna 7 och 24 i stadgan klargjort att en prövning i två steg ska göras även om personen i fråga inte åberopar systembrister eller allmänna brister.⁴¹ Domstolen har däremot slagit fast att en verkställande rättslig myndighet

³³ Se dom av den 18 april 2023, E.D.L. (Skäl för att vägra verkställighet grundat på sjukdom) (C-699/21, EU:C:2023:295, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

³⁴ Se dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

³⁵ Se dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

³⁶ Se dom av den 21 december 2023, GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017).

³⁷ Se dom av den 21 december 2023, GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

³⁸ Se dom av den 21 december 2023, GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

³⁹ Se dom av den 21 december 2023, GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

⁴⁰ Se dom av den 31 januari 2023, Puig Gordi m.fl., (C-158/21, EU:C:2023:57, punkt 111).

⁴¹ Se dom av den 21 december 2023, GN (Barnets bästa som skäl för avslag) (C-261/22, EU:C:2023:1017).

med stöd av artikel 4 i stadgan kan vara skyldig att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder för en allvarligt sjuk person när den inte kan utesluta att det föreligger en risk för överträdelse av denna artikel, utan att behöva uppfylla det första steget i tvåstegsprövningen.⁴²

c) Utanför rambeslut 2002/584

45. När det gäller förhållandet mellan EU-medlemsstater och länder utanför EU är utgångspunkten att förhållandet axiomatiskt sett inte är och inte kan vara grundat på samma nivå av ömsesidigt förtroende. Detta beror på att det allmänna rättsliga förhållandet mellan parterna per definition är mindre nära.

1) Medlemsstater – Island och Norge

46. Island och Norge, som är två av de tre stater som är medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, har ingått ett avtal om ett överlämnandeförfarande med Europeiska unionen.⁴³ Som framgår av avtalets inledning och som domstolen har betonat har de avtalsslutande parterna uttryckt sitt ömsesidiga förtroende för varandras rättssystemets uppbyggnad och funktion och förmåga att garantera en opartisk rättegång.⁴⁴

47. För att skingra alla eventuella tvivel om terminologin vill jag betona att såvitt jag vet används begreppen "*mutual trust*" och "*mutual confidence*" synonymt. I själva verket används bara en term på de allra flesta av EU:s officiella språk. Med hänsyn till, för det första, att Europeiska unionens samtliga officiella språk utgör giltiga språk för de rättsakter som är avfattade på dessa språk, för det andra, att det innebär att alla språkversioner av en unionsrättsakt i princip ska tillerkännas samma värde,⁴⁵ för det tredje, att en tolkning av en unionsbestämmelse följaktligen kräver en jämförelse av de olika språkversionerna⁴⁶ och, för det fjärde, att de olika språkversionerna av en unionsbestämmelse ska ges en enhetlig tolkning,⁴⁷ föreslår jag följaktligen att EU-domstolen inte ska söka efter en skillnad när det på engelska hänvisas till "*mutual trust*" eller "*mutual confidence*".

48. Beträffande överlämnandeavtalet med Island och Norge har domstolen vidare konstaterat att bestämmelserna i avtalet "är mycket lika motsvarande bestämmelser i rambeslut 2002/584".⁴⁸

⁴² Se dom av den 18 april 2023, E.D.L. (Skäl för att vägra verkställighet grundat på sjukdom) (C-699/21, EU:C:2023:295, punkt 55).

⁴³ Se Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge (EUT L 292, 2006, s. 2). Detta avtal godkändes på Europeiska unionens vägnar först genom rådets beslut 2006/697/EG av den 27 juni 2006 (EUT L 292, s. 1) och, efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, som gjorde ett nytt godkännande nödvändigt, genom rådets beslut 2014/835/EU av den 27 november 2014 (EUT L 343, s. 1). Den har varit i kraft sedan den 1 november 2019 (se det relevanta meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning*, EUT L 230, 2019, s. 1).

⁴⁴ Se dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 73).

⁴⁵ Se, exempelvis, dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

⁴⁶ Se dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, punkt 18).

⁴⁷ Se, exempelvis, dom av den 30 maj 2013, Genil 48 och Comercial Hosteleria de Grandes Vinos (C-604/11, EU:C:2013:344, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

⁴⁸ Se dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 74), och dom av den 14 september 2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (På varandra följande arresteringsorder) (C-71/21, EU:C:2023:668, punkt 30).

49. I detta sammanhang noterar jag att domstolen, vid tolkningen av det avtalet, stöder sig på sin tolkning av motsvarande bestämmelser i rambeslut 2002/584.⁴⁹ Även om avtalet inte innehåller någon bestämmelse som liknar en grundläggande bestämmelse i rambeslut 2002/584⁵⁰ har domstolen funnit att ”trots att avtalet om förfarande för överlämnande inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om detta, är de stater som är parter i detta avtal i princip skyldiga att verkställa en arresteringsorder som har utfärdats av en annan stat som är part i avtalet. De kan vägra att verkställa en sådan order endast av skäl som anges i avtalet.”⁵¹

50. Domstolen har vidare, i samband med ett EU-internt överlämnande där Norge råkade vara inblandat, beskrivit förhållandet mellan Europeiska unionen och Norge som att Norge är ett land som har ”förmånliga förbindelser med unionen som går utöver ett rent ekonomiskt och kommersiellt samarbete”.⁵² Detta berodde på att Norge ”är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, deltar i det gemensamma europeiska asylsystemet, genomför och tillämpar Schengenregelverket och har ingått ett avtal med unionen om ett förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge”.⁵³

51. Det är värt att notera att domstolen till stöd för sitt resonemang hänvisar till Norges tillämpning av Schengenregelverket. Min förklaring till detta är att det är motiverat med hänsyn till de aktuella målens särdrag. I samtliga fall rörde de faktiska omständigheterna i målen både en stat som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och en situation inom EU.⁵⁴ Förevarande mål är däremot mer entydigt, eftersom det endast rör en medlemsstat (Irland) och en icke-medlemsstat (Förenade kungariket).

2) Medlemsstater – Tredjeländer

52. I det fall som gav upphov till domen i målet Petruhhin⁵⁵ var en av frågorna, i en situation som omfattades av stadgans tillämpningsområde enligt artikel 51.1 i denna,⁵⁶ vilka kriterier den verkställande rättsliga myndigheten kunde tillämpa för att verkställa en begäran om utlämning från ett tredjeland med vilket Europeiska unionen inte hade ingått något avtal om utlämning.⁵⁷

53. Med hänvisning till relevant rättspraxis från Europadomstolen⁵⁸ fann EU-domstolen att den omständigheten att det finns förklaringar och godkännanden av internationella fördrag som i princip säkerställer iakttagandet av grundläggande rättigheter inte *i sig* är tillräcklig för att säkra ett lämpligt skydd mot risken för otillbörlig behandling när pålitliga källor vittnar om praxis från myndigheter eller tolererad av desamma som uppenbart strider mot principerna i

⁴⁹ Se dom av den 14 september 2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (På varandra följande arresteringsorder) (C-71/21, EU:C:2023:668, punkterna 33–43 och 45–61).

⁵⁰ Som den centrala bestämmelsen i artikel 1.2 i ramavtalet, enligt vilken medlemsstaterna ska verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i rambeslutet.

⁵¹ Se dom av den 14 september 2023, Sofiyska gradska prokuratura m.fl. (På varandra följande arresteringsorder) (C-71/21, EU:C:2023:668, punkt 48).

⁵² Se dom av den 17 mars 2021, JR (Arresteringsorder – Fällande dom från ett tredjeland medlem i EES) (C-488/19, EU:C:2021:206, punkt 60).

⁵³ Ibidem Se även dom av den 2 april 2020, Rуска Федерација (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 44).

⁵⁴ I dom av den 17 mars 2021, JR (Arresteringsorder – Fällande dom från ett tredjeland medlem i EES) (C-488/19, EU:C:2021:206), hade EU-domstolen i huvudsak att svara den hänskjutande domstolen i den verkställande staten (Irland) och avgöra om en europeisk arresteringsorder kunde utfärdas enligt rambeslut 2002/584 för att verkställa ett fängelsestraff som hade dömts ut av en domstol i ett tredjeland (Norge) och erkänts i den utfärdande staten (Litauen).

⁵⁵ Se dom av den 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

⁵⁶ Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 52).

⁵⁷ I det fallet var tredjelandet Ryssland.

⁵⁸ Se dom från Europadomstolen av den 28 februari 2008, Saadi mot Italien (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 147).

Europakonventionen.⁵⁹ EU-domstolen drog slutsatsen att i den mån den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten har uppgifter som visar på en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling av personer i det anmodande tredjelandet, ska den beakta att det finns en sådan risk när den ska besluta om att någon ska utlämnas till detta land.⁶⁰ I detta syfte ska den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten förlita sig på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter. Dessa uppgifter kan härröra bland annat från avgöranden från internationella domstolar, såsom domar från Europadomstolen, domstolsavgöranden från den utfärdande medlemsstaten eller avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som härrör från Förenta nationerna.⁶¹

54. Jag uppfattar den prövning som domstolen kräver i domen i målet Petruhhin som mindre rigid och strikt än tvåstegsprövningen enligt rambeslut 2002/584. Det är de specifika omständigheterna i fallet som är avgörande och inte nödvändigtvis eventuella brister i den utfärdande statens rättssystem i allmänhet.

B. Handels- och samarbetsavtalet

1. Rättslig grund, syfte och systematik

55. Såsom kortfattat anges i avsnittet om tillämpliga bestämmelser i detta förslag till avgörande är handels- och samarbetsavtalet ett associeringsavtal som grundar sig på artikel 217 FEUF.⁶² Det ingicks enbart som ett EU-avtal och inte som ett blandat avtal, vilket innebär att medlemsstaterna inte är avtalsslutande parter.

56. Den förmodligen viktigaste frågan för bestämmelserna i ett internationellt avtal är huruvida (några av) bestämmelserna har direkt effekt, vilket innebär att de kan åberopas av enskilda personer inför nationella domstolar (inom EU). Domstolen löste vanligtvis denna fråga genom att undersöka andemeningen, systematiken och villkoren i bestämmelserna i det internationella avtalet i fråga.⁶³ När det gäller bestämmelserna om "överlämnande" i del tre, avdelning VI, i handels- och samarbetsavtalet, kan denna fråga enligt min mening lösas genom en granskning av artikel 5.1 i detta avtal och genom att tillämpa ett *e contrario*-resonemang. I artikel 5.1 i handels- och samarbetsavtalet föreskrivs, med undantag för, med avseende på unionen, del tre i detta avtal,⁶⁴ att ingenting i detta avtal eller eventuella kompletterande avtal ska tolkas som att det ger rättigheter eller medför skyldigheter för personer utöver de rättigheter och skyldigheter som skapas mellan parterna i enlighet med folkrätten, eller att detta avtal eller eventuella kompletterande avtal får åberopas direkt inom ramen för parternas inhemska rättsordningar. Med hänsyn till att del tre i handels- och samarbetsavtalet uttryckligen är undantagen finns det ingen anledning att anta att dess bestämmelser, när de väl har uppfyllt de sedvanliga kriterierna för direkt effekt, inte skulle ha direkt effekt inom EU:s rättsordning.

⁵⁹ Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 57).

⁶⁰ Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 58).

⁶¹ Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 59).

⁶² Och på artikel 101 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.

⁶³ Detta följer av fast rättspraxis sedan domen av den 12 december 1972, International Fruit Company m.fl. (21/72–24/72, EU:C:1972:115, punkt 20). Se även dom av den 9 september 2008, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen (C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkt 108), och dom av den 13 januari 2015, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5, punkt 45).

⁶⁴ Brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete.

57. Såsom framgår av artikel 216.2 FEUF och EU-domstolens fasta praxis är handels- och samarbetsavtalet, i egenskap av ett internationellt avtal som ingåtts av Europeiska unionen, bindande för denna och utgör en integrerad del av dess rättsordning från och med dagen för avtalets ikraftträdande.⁶⁵ Vid tolkningen av internationella avtal fäster domstolen särskild vikt vid avtalets mål. Följaktligen ska enligt fast rättspraxis ett internationellt fördrag tolkas inte enbart på grundval av sin lydelse utan även mot bakgrund av sina mål.⁶⁶ Den omständigheten att bestämmelserna i avtalet och motsvarande bestämmelser i unionsrätten är likalydande betyder inte att de nödvändigtvis måste ges en identisk tolkning.⁶⁷

58. Syftet med handels- och samarbetsavtalet framgår av artikel 1, där det anges att genom detta avtal inrättas grunden för breda förbindelser mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket, inom ett område med välstånd och god grannsämja som utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete och som respekterar parternas autonomi och suveränitet. I artikel 3 i avtalet anges att parterna, med fullständig ömsesidig respekt och lojalitet, ska bistå varandra när de fullgör uppgifter som följer av detta avtal och eventuella kompletterande avtal. Bestämmelserna i detta avtal ska, enligt artikel 4.1 i avtalet, tolkas ärligt i överensstämmelse med deras gängse mening i deras sammanhang och mot bakgrund av avtalets ändamål och syfte i enlighet med sedvanliga regler för tolkning av folkrätten, inbegripet de regler som kodifieras i Wienkonventionen om traktaträtten.⁶⁸ För tydlighetens skull påpekas att varken detta avtal eller något kompletterande avtal fastställer en skyldighet att tolka bestämmelserna i dem i enlighet med någon av parternas inhemska rätt.⁶⁹ En tolkning av detta avtal eller eventuella kompletterande avtal som görs av någon parts domstolar ska inte heller vara bindande för den andra partens domstolar.⁷⁰

59. Utan att gå in på detaljerna i motsvarande bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget blir det omedelbart uppenbart att detta syfte, vad gäller dess ambition och avsikt, är långt ifrån vad som återfinns i ingressen och de första artiklarna i EU-fördraget och FEU-fördraget.

60. När man läser vidare de materiella bestämmelserna i handels- och samarbetsavtalet framträder emellertid en ambitionsnivå som är betydligt högre än den som antyds i de inledande artiklarna. Således innehåller del tre om brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete,⁷¹ och mer specifikt avdelning VII i del tre om överlämnande, en detaljerad uppsättning regler med ömsesidiga rättigheter och skyldigheter för Europeiska unionen och Förenade kungariket.

61. Till att börja med anges det i artikel 524 i handels- och samarbetsavtalet,⁷² för hela del tre i avtalet, för det första att det samarbete som föreskrivs i del tre grundar sig på parternas och medlemsstaternas långvariga respekt för demokratin, rättsstatens principer och skyddet för enskildas grundläggande rättigheter och friheter, inbegripet såsom fastställs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen, samt på vikten av att ge verkan åt rättigheterna och friheterna i den konventionen på inhemsk nivå och för det andra att

⁶⁵ Detta utgör fast rättspraxis sedan domen av den 30 april 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5). Se också dom av den 1 augusti 2022, Sea Watch (C-14/21 och C-15/21, EU:C:2022:604, punkt 94), och dom av den 27 februari 2024, EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21, EU:C:2024:172, punkt 57).

⁶⁶ Se Yttrande 1/91 (första yttrandet angående EES-avtalet) av den 14 december 1991 (EU:C:1991:490, punkt 14), och dom av den 24 november 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, punkt 94).

⁶⁷ Se yttrande 1/91 (Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 14 december 1991 (EU:C:1991:490; punkt 14).

⁶⁸ Utfärdat i Wien den 23 maj 1969.

⁶⁹ Se artikel 4.2 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷⁰ Se artikel 4.3 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷¹ Artiklarna 522–701 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷² Denna bestämmelse finns i avdelning I (Allmänna bestämmelser) i del tre i handels- och samarbetsavtalet.

ingenting i del tre i avtalet ska påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheter och rättsprinciper som särskilt återspeglas i Europakonventionen och, när det gäller unionen och dess medlemsstater, stadgan.

62. I den mån en sådan beskrivning är tillåten med avseende på ett internationellt avtal som ingåtts av Europeiska unionen och ett tredjeland, är artikel 524 i handels- och samarbetsavtalet en bestämmelse av konstitutionell betydelse. Brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete är per definition ett rättsområde som i sig inbegriper grundläggande rättigheter. Att Europeiska unionen och Förenade kungariket bekräftar sitt ömsesidiga åtagande för demokrati, rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter sänder en stark signal om hur nära det samarbete är som omfattas av del tre i handels- och samarbetsavtalet och fungerar som en tolkningsnorm för hela den delen.

2. Systemet med överlämnande enligt handels- och samarbetsavtalet

63. Enligt artikel 596 i handels- och samarbetsavtalet är målet för del tre, avdelning VII, i avtalet att säkerställa att systemet för utlämning mellan, å ena sidan, medlemsstater och, å andra sidan, Förenade kungariket är baserat på en mekanism för överlämnande.

64. Med tanke på att termerna "utlämning" och "överlämnande" förekommer i denna bestämmelse är det lämpligt med en mycket kort kommentar om terminologin. I unionsrätten avser "överlämnande" enligt rambeslut 2002/584 en situation mellan två medlemsstater, medan "utlämning" i allmänhet avser en situation mellan en medlemsstat och ett tredjeland.⁷³ När dessa tredjeländer har nära anknytning till Europeiska unionen, till exempel stater som är medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, används dock termen "överlämnandeförfaranden".⁷⁴ Samma sak gäller handels- och samarbetsavtalet. I avdelning VII hänvisas rutinmässigt till "överlämnande" när en situation mellan medlemsstater och Förenade kungariket beskrivs och till "utlämning" när en situation mellan antingen medlemsstaterna eller Förenade kungariket och ett tredjeland beskrivs.⁷⁵ Varför hänvisas det då i artikel 596 i handels- och samarbetsavtalet till både utlämning och överlämnande? Min förklaring till detta är att "utlämning" betraktas som standardbegreppet inom folkrätten, medan "överlämnande" avser de situationer som rör Europeiska unionen och några av dess närmaste partner, såsom beskrivs ovan.⁷⁶

65. Artikel 599 i handels- och samarbetsavtalet handlar om överlämnandesystemets tillämpningsområde och där anges när en arresteringsorder får utfärdas. Enligt artikel 599.1 får en arresteringsorder utfärdas för gärningar som enligt den utfärdande statens lagstiftning kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i tolv månader eller mer, eller om ett straff eller en annan frihetsberövande åtgärd i minst fyra månader har dömts ut. Till följd av artikel 599.3 i handels- och samarbetsavtalet, med särskilt förbehåll för artikel 600, artikel 601.1 b-h och artikel 604 i detta avtal, får en stat inte vägra att verkställa en arresteringsorder som avser bland annat terroristbrott om dessa brott kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i tolv månader eller mer.

⁷³ Se även mitt förslag till avgörande i målet *R O* (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, punkt 68 och fotnot 61).

⁷⁴ Se lydelsen av Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge.

⁷⁵ Se artiklarna 614.3, 623.6 och 626 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷⁶ En sådan tolkning bekräftas dessutom av ordalydelsen i artikel 629 i handels- och samarbetsavtalet och av den terminologi som används i Europarådets konvention om utlämning, upprättad i Paris den 13 december 1957 (ETS nr 24, tillgänglig på <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/024>).

66. I artiklarna 600 och 601 i handels- och samarbetsavtalet anges en rad obligatoriska⁷⁷ och frivilliga⁷⁸ skäl för att inte verkställa en arresteringsorder. Precis som i motsvarande bestämmelser i rambeslut 2002/584⁷⁹ har inget av dessa skäl direkt anknytning till de grundläggande rättigheterna i allmänhet och självklart inte till artikel 49.1 i stadgan i synnerhet.

67. I artikel 604 c i handels- och samarbetsavtalet anges att om det finns välgrundade skäl att anta att det föreligger en verklig risk för skyddet av den eftersöktes grundläggande rättigheter, får den verkställande rättsliga myndigheten i förekommande fall kräva ytterligare garantier för behandlingen av den eftersökta efter överlämnandet innan den fattar beslut om huruvida arresteringsordern ska verkställas.

68. Artikel 613 i handels- och samarbetsavtalet reglerar beslut om överlämnande. Enligt punkt 1 i den artikeln ska den verkställande rättsliga myndigheten, inom de tidsfrister och enligt de villkor som anges i denna avdelning VII, särskilt proportionalitetsprincipen i artikel 597, besluta om personen ska överlämnas.⁸⁰ I punkt 2 i artikel 613 i handels- och samarbetsavtalet anges att om den verkställande rättsliga myndigheten anser att de uppgifter som den utfärdande medlemsstaten har meddelat inte är tillräckliga för att myndigheten ska kunna besluta om överlämnandet, ska den begära att skyndsamt få nödvändiga kompletterande uppgifter, i synnerhet sådana som rör artiklarna 597, 600–602, 604 och 606, och får fastställa en tidsfrist inom vilken de ska inkomma, med beaktande av nödvändigheten att iaktta de tidsfrister som anges i artikel 615.

69. Det bör påpekas att ingen bestämmelse direkt motsvarar artikel 1.2 i rambeslut 2002/584.⁸¹ Detta ändrar emellertid inte den omständigheten att det finns en underförstådd allmän skyldighet för myndigheterna att verkställa en arresteringsorder som utfärdats på grundval av handels- och samarbetsavtalet. Jag uppfattar att alla bestämmelser i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet bygger på denna premiss.

70. Bestämmelserna i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet präglas av en hög grad av förtroende mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket när det gäller åtagandet att upprätthålla de grundläggande rättigheterna. Ett ömsesidigt förtroende för att de grundläggande rättigheterna har varit, är och kommer att vara skyddade i framtiden genomsyrar hela texten.⁸²

71. Av denna kortfattade och på intet sätt uttömmande översikt över några av de viktigaste bestämmelserna i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet följer att Europeiska unionen och Förenade kungariket har inrättat ett system för överlämnande som kännetecknas av

⁷⁷ När det gäller artikel 600 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷⁸ När det gäller artikel 601 i handels- och samarbetsavtalet.

⁷⁹ Artikel 3 och följande artiklar i rambeslut 2002/584.

⁸⁰ Denna bestämmelse har nästan samma lydelse som artikel 15.1 i rambeslut 2002/584, med den enda väsentliga skillnaden att det i artikel 613.1 i handels- och samarbetsavtalet även hänvisas till proportionalitetsprincipen.

⁸¹ Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i rambeslut 2002/584.

⁸² Kommissionen har särskilt påpekat, både i sina skriftliga och muntliga yttranden, att det faktum att Förenade kungariket inte är ett land inom Schengenområdet är ett avgörande kriterium i detta avseende. Jag delar, med all respekt, inte denna ståndpunkt. När Förenade kungariket var en medlemsstat i Europeiska unionen var det inte heller en part i Schengenområdet. Det är för närvarande inte heller Irland (eller Cypern). Vid den tidpunkt då domstolen meddelade sin vägledande dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), ingick Rumänien inte i Schengenområdet och är inte heller för närvarande en fullvärdig medlem (Rumänien och Bulgarien är för närvarande medlemsstater i Schengenområdet endast såvitt avser de inre luft- och sjögränserna). Schengen är därför inte något avgörande kriterium.

betydande närhet och en hög nivå av ömsesidigt förtroende. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att bestämmelserna i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet är "identiska med de [utlämningsarrangemang] som föreskrivs i rambeslut 2002/584".⁸³

72. Den hänskjutande domstolens uttalande leder rakt in i kärnan av förevarande mål och det finns anledning att i detta skede vara försiktig. Även om merparten av bestämmelserna i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet liknar bestämmelserna i rambeslut 2002/584, i den mån de är identiskt formulerade, finns det punkter där de båda texterna skiljer sig åt.⁸⁴ Ett talande exempel är frågan om politiska brott.⁸⁵

3. Den verkställande rättsliga myndighetens skyldigheter

73. Detta leder oss till kärnan i det aktuella målet, nämligen frågan om den verkställande rättsliga myndighetens skyldigheter när det gäller den utfärdande statens myndigheters respekt för de grundläggande rättigheterna. Detta föranleder följande anmärkningar.

74. För det första, med hänsyn till att situationen i fråga omfattas av unionsrättens tillämpningsområde enligt artikel 51.1 i stadgan, är den verkställande rättsliga myndighet som beslutar om verkställighet av en arresteringsorder bunden av stadgan genom att den måste säkerställa att överlämnandet av den eftersökte inte kommer att leda till att hans eller hennes rättigheter enligt stadgan åsidosätts.

75. För det andra ska den verkställande rättsliga myndigheten endast göra denna prövning om den person som är föremål för arresteringsordern gör gällande att det föreligger en sådan exceptionell kränkning av de grundläggande rättigheterna.

76. För det tredje är det enligt min mening meningslöst att till punkt och pricka försöka överföra den tvåstegsprövning som sedan domen i målet Aranyosi och Căldăraru⁸⁶ är tillämplig på situationer inom EU till det system som inrättats genom handels- och samarbetsavtalet. Såsom förklarats i detalj ovan bygger denna prövning i rättspraxis på den högsta nivå av ömsesidigt förtroende som är möjlig inom EU:s rättsordning, det vill säga det ömsesidiga förtroendet mellan EU:s medlemsstater. Nivån på det ömsesidiga förtroendet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket är hög, men inte lika hög som den nivå av förtroende som ligger till grund för rambeslut 2002/584.

77. För det fjärde är ömsesidigt förtroende inte ett binärt begrepp utan snarare en glidande skala och såsom anges ovan underbyggs de relevanta bestämmelserna i handels- och samarbetsavtalet av en hög nivå av ömsesidigt förtroende, vilket är starkare än det förtroende som finns mellan en medlemsstat och den överväldigande majoriteten av icke-medlemsstater. Den verkställande rättsliga myndigheten förväntas därför i princip verkställa arresteringsordern och får endast vägra att göra det om det finns konkreta bevis för att det föreligger en verklig risk för att grundläggande rättigheter kränks. Europeiska unionen och Förenade kungariket har genom de relevanta bestämmelserna i handels- och samarbetsavtalet uttryckt förtroende för att både Europeiska unionen och Förenade kungariket kommer att fullgöra sina skyldigheter när det

⁸³ Se punkt 3 i begäran om förhandsavgörande.

⁸⁴ Se Peers, S., "So close, yet so far: the EU/UK Trade and Cooperation Agreement", *Common Market Law Review*, vol. 59, 2022, s. 49–80, särskilt på s. 68. Se även närmare Grange, E., Keith, B., och Kerridge, S., "Extradition under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement", *New Journal of European Criminal Law*, vol. 12, 2021, s. 213–221, särskilt på s. 217 och 218.

⁸⁵ Se artikel 602 i handels- och samarbetsavtalet. Det finns ingen motsvarande bestämmelse i rambeslut 2002/584.

⁸⁶ Dom av den 5 april 2016, (C-404/15 och C-659/15, EU:C:2016:198).

gäller grundläggande rättigheter. Det finns därför en presumtion, som kan motbevisas, för att de grundläggande rättigheterna hittills har skyddats, skyddas och kommer att skyddas även i framtiden av de avtalsslutande parterna.

78. I detta sammanhang föreslår jag att domstolen, för det första, som utgångspunkt tillämpar kriterier som är jämförbara med dem som utvecklades i domen i målet Petruhhin,⁸⁷ men, för det andra, att den gör så under förutsättning att den verkställande rättsliga myndigheten kommer att göra *sin egen* bedömning av de grundläggande rättigheter som åberopas.

79. Om de irländska myndigheterna i förevarande mål har uppgifter som visar på en verklig risk för att grundläggande rättigheter ska kränkas i det anmodande tredjelandet, ska de beakta att det finns en sådan risk när de ska besluta om att någon ska utlämnas till detta land. I detta syfte ska den verkställande rättsliga myndigheten förlita sig på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter. Dessa uppgifter kan härröra bland annat från avgöranden från internationella domstolar, såsom domar från Europadomstolen, domstolsavgöranden från den utfärdande medlemsstaten eller avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som härrör från Förenta nationerna. Enbart den omständigheten att det finns förklaringar och godkännanden av internationella fördrag som i princip säkerställer iakttagandet av grundläggande rättigheter är inte i sig tillräcklig.

80. På ett avgörande sätt bör det understrykas att det inte är tillräckligt för den verkställande rättsliga myndigheten att enbart åberopa den omständigheten att Förenade kungariket, efter sitt utträde ur Europeiska unionen, fortsätter att vara part i Europakonventionen. Det är inte heller tillräckligt att endast formellt hänvisa till rättspraxis från domstolarna i Förenade kungariket för att visa att överlämnandeförfarandet är förenligt med den grundläggande rättigheten i fråga. Det ankommer på den verkställande rättsliga myndigheten att göra sin egen prövning för att, bildligt talat, bilda sig en egen uppfattning om huruvida ett överlämnande är förenligt med de grundläggande rättigheterna. Detta innebär att den verkställande rättsliga myndigheten inte kan nöja sig med att beakta att det finns relevanta avgöranden från domstolarna i Förenade kungariket. Medan sådana avgöranden kan utgöra en indikation på att grundläggande rättigheter respekteras, måste den verkställande rättsliga myndigheten fortfarande göra sin egen bedömning och göra sitt eget ”subsumerande” i frågan.

C. Artikel 49.1 i stadgan

81. Även om jag naturligtvis är medveten om att det i slutänden är upp till den hänskjutande domstolen att fastställa om det finns en risk för att artikel 49.1 i stadgan åsidosätts i förevarande mål, anser jag att EU-domstolen, på grundval av information som är tillgänglig för den, kan vägleda den hänskjutande domstolen i detta skede.

82. Det bör betänkas att bestämmelserna om villkorlig frigivning i Nordirland ändrades med verkan från och med den 30 april 2021. Före denna ändring var en person som dömts för vissa terroristrelaterade brott berättigad till automatisk villkorlig frigivning efter att ha avtjänat hälften av sitt straff. Enligt den ordning som gäller från och med ovannämnda datum måste villkorlig frigivning av en sådan person godkännas av en särskild myndighet och får endast ske efter det att den berörda personen har avtjänat två tredjedelar av sitt straff.

⁸⁷ Det vill säga en situation som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde men som innebär en utlämning till ett tredjeland.

83. Frågan är om denna ändring av systemet för villkorlig frigivning strider förbudet mot retroaktiv tillämpning, som är inskrivet i artikel 49.1 andra meningen i stadgan.

84. Enligt artikel 49.1 i stadgan får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.

85. Artikel 49 i stadgan innehåller således kraven för utmätande av straff. Denna bestämmelse innehåller inte (enbart) principer i den mening som avses i artikel 52.5 i stadgan, utan fastställer rättigheter som kan utkrävas.⁸⁸

86. EU-domstolen har tidigare slagit fast att artikel 49 i stadgan ska tolkas på så sätt att den innehåller samma krav som de som följer av artikel 7 i Europakonventionen,⁸⁹ och har därmed bekräftat de uppgifter som lämnats i de icke bindande men likväl upplysande⁹⁰ förklaringarna till stadgan.⁹¹ För övrigt är ordalydelsen i de två första meningarna i artikel 49.1 identisk med ordalydelsen i artikel 7.1 i Europakonventionen. Följaktligen kan Europadomstolens relevanta praxis åberopas.⁹²

87. I detta sammanhang vill jag understryka att den garanti som föreskrivs i artikel 7, vilken utgör en väsentlig del av rättsstatsprincipen, intar en framträdande plats i Europakonventionens skyddssystem, vilket framgår av att det inte är tillåtet att göra undantag från den enligt artikel 15 i Europakonventionen.⁹³

88. Såsom den hänskjutande domstolen själv påpekar har Europadomstolen avvisat påståendet att retroaktiva ändringar av system för straffeftergifter eller förtida frigivning skulle utgöra överträdelse av artikel 7 i Europakonventionen, eftersom sådana åtgärder inte är en del av ”straffet” vid tillämpning av den artikeln.

⁸⁸ Se Lemke, S., i von der Groeben, H., Schwarze, J. och Hatje, A., (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Art. 49 GRC, punkt 2.

⁸⁹ Se dom av den 10 november 2022, DELTA STROY 2003 (C-203/21, EU:C:2022:865, punkt 46).

⁹⁰ Enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan utarbetades förklaringarna för att ge vägledning vid tolkningen av stadgan och de ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

⁹¹ Se Förklaring till artikel 52 - Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning, som ingår i Förklaringar till stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

⁹² Se även Szwarc, M., i: Wróbel, A., *Karta Praw Podstawowych Unii europejskiej. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 1221.

⁹³ Se Europadomstolens domar av den 22 november 1995, *C.R. mot Förenade kungariket* (CE:ECHR:1995:1122JUD002019092, § 32), den 22 november 1995, *S.W. mot Förenade kungariket* (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 34); samt dom av den 12 februari 2008, *Kafkaris mot Cypern* (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 137).

89. Även om begreppet ”straff” har ett självständigt tillämpningsområde⁹⁴ gör Europadomstolen⁹⁵ i sin praxis åtskillnad mellan en åtgärd som utgör straff i sig och en åtgärd som avser verkställandet eller tillämpningen av straffet. Om en åtgärd till sin natur och sitt syfte avser strafflindring eller en ändring av ett system för förtida frigivning, utgör detta följaktligen inte en del av ”straffet” i den mening som avses i artikel 7 i Europakonventionen.⁹⁶

90. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att Europadomstolen har uttalat att ”åtskillnaden mellan ett ’straff’ och en åtgärd för ’verkställighet’ av ett straff inte alltid är tydlig i praktiken” och att det är möjligt att en åtgärd som vidtas under verkställigheten av ett straff, i stället för att endast avse sättet att verkställa straffet, tvärtom kan påverka dess räckvidd. Den hänskjutande domstolen hänvisar här till domen i målet *Del Río Prada* mot Spanien. Den hänskjutande domstolen undrar om, och i så fall i vilken utsträckning, denna dom innebär ett avsteg från Europadomstolens tidigare praxis.

91. Jag anser inte att det avgörande från Europadomstolen som den nationella domstolen har hänvisat till utgör ett avsteg från Europadomstolens fasta praxis avseende artikel 7.1 i Europakonventionen.

92. I den citerade delen av domen i målet *Del Río Prada* mot Spanien hänvisas till tidigare och fast rättspraxis från den domstolen. Europadomstolen har således, redan innan den domen meddelades, ägnat mycket stor uppmärksamhet åt frågan huruvida en åtgärd som till synes avser verkställighet av ett straff i själva verket påverkar straffets omfattning. Med andra ord ser jag inget utrymme för att, som MA, hävda att domen i målet *Del Río Prada* mot Spanien ”är ett uttryck för en mer flexibel inställning från Europadomstolens sida när det gäller tillämpningen av artikel 7 än i tidigare rättspraxis”.⁹⁷

93. I domen i målet *Del Río Prada* mot Spanien uppgick de fängelsestraff som sökanden, *Del Río Prada*, dömts till för brott begångna mellan 1982 och 1987 till över 3 000 år.⁹⁸ Detta reducerades senare avsevärt enligt den spanska strafflagen från 1973, som medgav högst 30 års faktiskt fängelsestraff. I detta sammanhang hade sökanden rätt till viss strafflindring för arbete och studier i fängelset. Senare, nämligen efter det att sökanden dömts och frigivits från fängelset, införde Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) en ny praxis⁹⁹ enligt vilken strafflindring skulle tillämpas på varje enskilt straff i stället för på den maximala strafftiden på 30 år. Detta resulterade i en förlängning av den tid som många fångar, däribland *Del Río Prada*, skulle tillbringa i fängelse, vilket ledde till att Europadomstolen fann att det förelåg ett åsidosättande av artikel 7 i Europakonventionen.

⁹⁴ Det bör emellertid påpekas att Europadomstolen, som en utgångspunkt, efter att ha fastställt huruvida den aktuella åtgärden har ålagts efter en fällande dom för ”brott”, kan beakta andra omständigheter, som den aktuella åtgärdens art och syfte, *dess rubricering i nationell rätt*, de förfaranden som är förknippade med vidtagandet av åtgärden och dess verkställighet, samt dess allvar. Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 9 februari 1995, *Welch mot Förenade kungariket* (CE:ECHR:1995:0209JUD001744090, § 28), dom av den 8 juni 1995, *Jamil mot Frankrike*, (CE:ECHR:1995:0608JUD001591789, § 31), och dom av den 12 februari 2008, *Kafkaris mot Cypern* (CE: ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

⁹⁵ Liksom den tidigare Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, innan protokoll nr 11 till Europakonventionen trädde i kraft den 1 november 1998, som omstrukturerade den kontrollmekanism som inrättades genom detta.

⁹⁶ Se beslut från Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna av den 3 mars 1986, *Hogben mot Förenade kungariket*, (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385). Se även Europadomstolens beslut av den 29 november 2005, *Uttley mot Förenade kungariket* (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603), och Europadomstolens dom av den 12 februari 2008, *Kafkaris mot Cypern* (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

⁹⁷ Se beslutet att begära förhandsavgörande, punkt 12.

⁹⁸ Se domen i målet *Del Río Prada* mot Spanien, punkt 12.

⁹⁹ Känd som ”Parot-doktrinen”.

94. Europadomstolen fann det därvid avgörande att det vid tidpunkten för den *fällande domen* mot sökanden och vid tidpunkten för delgivningen av beslutet att förena straffen och fastställa ett maximalt fängelsestraff inte fanns några tecken på en märkbar utveckling av rättspraxis i linje med den aktuella domen från Spaniens Högsta domstolen.¹⁰⁰

95. Den exceptionella karaktären hos domen i målet Del Río Prada mot Spanien bekräftas av Europadomstolens efterföljande beslut i målet Devriendt.¹⁰¹ I detta fall, som gällde domar på livstids fängelse, höjde en belgisk lag den nedre gränsen för villkorlig frigivning från 10–15 år.¹⁰² Denna höjning skedde mellan det att personen i fråga hade begått brottet och (den slutliga) domen. Europadomstolen gjorde uttryckligen åtskillnad mellan detta mål och målet Del Río Prada mot Spanien och fann att det inte förelåg något åsidosättande av artikel 7 i Europakonventionen. Europadomstolen konstaterade särskilt att den villkorliga frigivningen i fråga utgjorde en metod för att verkställa ett frihetsstraff, varigenom den dömde avtjänar straffet utanför fängelset, under förutsättning att han eller hon uppfyller de villkor som uppställts under en viss provotid, och att detta mål i detta avseende skilde sig från domen i målet Del Río Prada mot Spanien, där frågan avsåg en nedsättning av det straff som skulle avtjänas och inte enbart en nedsättning eller anpassning av villkoren för verkställigheten.¹⁰³ Den noterade också att även om effekten av det nya systemet var att höja tidsgränsen för att komma i fråga för villkorlig frigivning, vilket otvivelaktigt ledde till en hårdare situation för sökandens frihetsberövande, i motsats till situationen i målet Del Río Prada mot Spanien, skulle en sådan hårdare behandling inte göra det omöjligt att bevilja villkorlig frigivning.¹⁰⁴

96. För att avgöra om en åtgärd som vidtas under verkställigheten av ett straff endast avser sättet att verkställa straffet eller om den tvärtom påverkar dess omfattning, måste det i varje enskilt fall undersökas vad det ”straff” som utdömts faktiskt innebar enligt den nationella lagstiftning som var i kraft vid den aktuella tidpunkten eller, med andra ord, vilken dess inneboende natur var. Därvid måste hänsyn tas till den nationella rätten i dess helhet och hur den tillämpades vid den aktuella tidpunkten.¹⁰⁵

97. Här noterar jag att det inte finns någon som helst indikation på att de straff som är tillämpliga på de påstådda gärningarna, nämligen livstids fängelse, har ändrats efter det datum då gärningarna påstås ha begåtts.

¹⁰⁰ Se domen i målet Del Río Prada mot Spanien, punkt 117.

¹⁰¹ Se Europadomstolens beslut av den 31 augusti 2021, Devriendt mot Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719).

¹⁰² Den 26 september 2006 dömdes sökanden till livstids fängelse av Cour d’assises de Brabant (Domstolen för grövre brott i Brabant, Belgien) för ett mord begånget natten mellan den 24 och 25 augusti 2003. Vid den tidpunkten var den nedre gränsen för villkorlig frigivning 10 år för livstidsstraff. Den 30 januari 2007 ogillade Cour de cassation (Kassationsdomstolen, Belgien) sökandens överklagande. Den 17 februari 2015 konstaterade Europadomstolen att det skett ett åsidosättande av artikel 6.1 i Europakonventionen på grund av att juryns beslut inte var tillräckligt motiverat. Kassationsdomstolen återupptog därför den 16 juni 2015 målet, undanröjde sitt tidigare avgörande och återförvisade målet till Domstolen för grövre brott i Brabant för förnyad prövning. Den 29 juni 2016 dömde domstolen för grövre brott i Brabant sökanden till livstids fängelse i hans utevaro. Sedan sökanden motsatt sig detta dömdes han på nytt till livstids fängelse den 28 april 2017 och kassationsdomstolen ogillade hans överklagande den 24 oktober 2017. Under tiden antogs en lag den 17 mars 2013 som höjde den nedre gränsen för villkorlig frigivning från 10–15 år för livstidsdömda. Den 16 augusti 2018 ansökte sökanden om villkorlig frigivning och hävdade att han hade uppfyllt 10-årsgränsen. Den 25 februari 2019 förklarade dock Tribunal de l’application des peines, Gent (domstolen för verkställighet av domar i Gent, Belgien) att ansökan inte kunde tas upp till prövning, eftersom sökanden ännu inte hade avtjänat de 15 år som krävdes. Den 26 mars 2019 ogillade kassationsdomstolen sökandens överklagande och klargjorde att det inte var fråga om någon skärpning av straffet utan en ändring av villkoren för verkställigheten, vilket inte stred mot artikel 7 i Europakonventionen.

¹⁰³ Se Europadomstolens beslut, 31 augusti 2021, Devriendt mot Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, punkt 26).

¹⁰⁴ Se Europadomstolens beslut, 31 augusti 2021, Devriendt mot Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, punkt 28).

¹⁰⁵ Se Europadomstolens domar, 12 februari 2008, Kafkaris mot Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 145), och Del Río Prada mot Spanien (§ 90).

98. Den omständigheten att en person som dömts för vissa terroristrelaterade brott, enligt det ändrade systemet för villkorlig frigivning i Nordirland, inte längre är berättigad till automatisk villkorlig frigivning efter att ha avtjänat hälften av sitt straff, utan att den villkorliga frigivningen av en sådan person måste godkännas av en särskild myndighet och endast får ske efter det att den berörda personen har avtjänat två tredjedelar av sitt straff, ändrar inte den omständigheten att personen, även om han eller hon är villkorligt frigiven, fortfarande kommer att avtjäna straffet.

99. Sammanfattningsvis kan det konstateras att systemet med villkorlig frigivning inte omfattas av definitionen av ”straff” i artikel 49.1 andra meningen i stadgan och att det därför inte omfattas av denna bestämmelse.

100. I artikel 52.3 i stadgan föreskrivs att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar inte att unionsrätten ger ett mer omfattande skydd.

101. I den mån detta ger upphov till frågan huruvida artikel 49.1 i stadgan har ett vidare tillämpningsområde eller uppställer strängare krav än artikel 7.1 i Europakonventionen, ser jag inget utrymme för eller skäl att överväga att så skulle kunna vara fallet. I synnerhet finns det, såsom kommissionen har framhållit, ingen urskiljbar konstitutionell tradition som är gemensam för medlemsstaterna och som innebär att tillämpningsområdet för artikel 49.1 i stadgan skulle eller bör vara vidare än tillämpningsområdet för artikel 7.1 i Europakonventionen.

VI. Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) har ställt på följande sätt:

Om en medlemsstat mottar en framställning från Förenade kungariket, enligt bestämmelserna i del tre, avdelning VII, i handels- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, om överlämnande av en eftersökt person, och om det framförs argument och läggs fram bevis för att ett överlämnande av den eftersökta personen skulle strida mot hans eller hennes rättigheter enligt artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, följer härav att medlemsstatens rättsliga myndigheter

- ska göra en egen bedömning för att avgöra om överlämnandet kommer att inverka menligt på de rättigheter som avses i artikel 49.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna,
- i detta avseende ska grunda sin bedömning på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter,
- får vägra överlämnande om det finns välgrundade och fastställda skäl att anta att den eftersökta personen skulle utsättas för en verklig risk för att hans eller hennes grundläggande rättigheter enligt artikel 49.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle åsidosättas vid ett överlämnande.

Den omständigheten att den eftersökta personen, om han eller hon döms, kommer att bli föremål för ett strängare system för villkorlig frigivning än det som gällde den dag då brottet påstås ha begåtts utgör inte i sig ett åsidosättande av artikel 49.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.