Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 7. august 2018 [1]

Sag C-327/18 PPU

Minister for Justice and Equality
mod
R O

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 50 TEU – udtræden af Den Europæiske Union – retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2002/584/RIA – den europæiske arrestordre«

Indledning

1. Vi ved, at vi nærmest ingenting ved om det fremtidige retlige forhold mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (herefter »Det Forenede Kongerige«).

2. Men har dette betydning for fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre (herefter »EAO«) sendt fra Det Forenede Kongerige til Irland, som blev udstedt før fristen for Brexit? Nej, det betyder ikke noget. En EAO bør fortsat fuldbyrdes. Akkurat som før.

3. Dette er i en nøddeskal den løsning, som jeg foreslår i den foreliggende sag, som udspringer af en anmodning om præjudiciel afgørelse fra High Court (ret i første instans, Irland).

Retsforskrifter

EU-retten

4. Som anført i sjette betragtning til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA [2], er den EAO, som denne rammeafgørelse omhandler, »den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd [3] har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde«.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – 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 »rammeafgørelsen«).

3 – Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.10, og den 16.10.1999, som er nævnt i første betragtning til rammeafgørelsen.

5. Tiende betragtning til rammeafgørelsen bekræfter, at »[o]rdningen med [EAO'en] er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1 [TEU], hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1 [TEU], med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel«.

6. Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en [EOA]« lyder som følger:

»1. [EOA'en] er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver [EOA] på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 [TEU].«

7. Kapitel 3 i rammeafgørelsen omfatter artikel 26-30 og omhandler »Virkninger af overgivelsen«.

8. Rammeafgørelsens artikel 26, der har overskriften »Fratrækning af varigheden af varetægtsfængslingen i den fuldbyrdende medlemsstat«, fastsætter i stk. 1:

»Den udstedende medlemsstat fradrager enhver periode, hvor den eftersøgte har været varetægtsfængslet i forbindelse med fuldbyrdelsen af en [EAO], i den samlede varighed af den periode, den pågældende skal afsone i den udstedende medlemsstat som følge af idømmelsen af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.«

9. Stk. 2 i rammeafgørelsens artikel 27, som vedrører »Eventuel retsforfølgning for andre lovovertrædelser«, indeholder hvad der almindeligvis betegnes som en »specialitetsregel«. Dette stykke har følgende ordlyd:

»[…] en person, der er overgivet, [kan] ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet«.

10. Rammeafgørelsens artikel 28 vedrører »Overgivelse eller senere udlevering« (til et tredjeland).

Irsk ret

11. Rammeafgørelsen er gennemført i irsk ret ved European Arrest Warrant Act 2003 (lov om den europæiske arrestordre af 2003) med senere ændringer.

Det Forenede Kongeriges ret

12. Rammeafgørelsen er gennemført i Det Forenede Kongeriges ret ved Extradition Act 2003 (lov om udlevering af 2003).

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne for den forelæggende ret

13. Det Forenede Kongeriges judicielle myndigheder anmodede om udlevering af R O på grundlag af to EAO'er, som blev udstedt den 27. januar og den 4. maj 2016 og godkendt af High Court (ret i første instans, Irland) til fuldbyrdelse henholdsvis den 1. februar og den 10. maj 2016, med det formål at indlede retsforfølgning med hensyn til lovovertrædelser i form af drab, brandstiftelse og voldtægt, som alle er forbundet med en potentiel maksimal frihedsstraf på livsvarigt fængsel.

14. R O blev anholdt i Irland på grundlag af den første EAO den 3. februar 2016 og har været varetægtsfængslet dér siden denne dato. Han blev anholdt på grundlag af den anden arrestordre den 4. maj 2016 og varetægtsfængslet.

15. R O gjorde indsigelse imod sin udlevering til Det Forenede Kongerige under henvisning til spørgsmål, der opstår som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union og af artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), relateret til potentiel umenneskelig og nedværdigende behandling, som han hævdede, at han ville blive udsat for, hvis han blev fængslet i Maghaberry fængsel i Nordirland. Han gjorde gældende, at det ikke står klart, hvordan hans rettigheder efter rammeafgørelsen vil blive sikret efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.

16. Som følge af R O's helbredstilstand kunne retsmødet i hans sag først finde sted den 27. juli 2017.

17. Ved dom af 2. november 2017 tog High Court (ret i første instans, Irland) stilling til R O's indsigelse om, at han ville blive udsat for umenneskelig og nedværdigende behandling, hvis han blev overgivet til Nordirland, og udsatte udtrykkeligt Brexit-spørgsmålet til afgørelse på et senere tidspunkt. High Court henviste til de tilsvarende afvejninger, der skal foretages i henhold til EMRK's artikel 3[4] og i henhold til artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)[5]. High Court fandt, at der var præcise og behørigt ajourførte oplysninger om forholdene for frihedsberøvede i Maghaberry fængsel, der gav anledning til bekymring for, at der var en reel risiko for, at R O grundet sin sårbarhed ville blive udsat for umenneskelig og nedværdigende behandling. I lyset af ovennævnte bestemmelser, som fortolket af Supreme Court (øverste domstol, Irland) og Domstolen, og en analyse af sagens beviser anmodede High Court om yderligere oplysninger fra Det Forenede Kongerige om de forhold, under hvilke R O ville blive tilbageholdt, hvis han blev overgivet til Det Forenede Kongerige.

18. Den 16. april 2018 gav den udstedende judicielle myndighed, Laganside Court, Belfast (retten i første instans i Laganside, Belfast, Nordirland), oplysninger om, hvordan det nordirske fængselsvæsen vil imødegå risici for, at R O udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling i Nordirland.

19. High Court (ret i første instans, Irland) har afsagt kendelse mod R O i forhold til alle de fremførte indsigelsesgrunde med undtagelse af det udsatte spørgsmål om konsekvenserne af Brexit, sammenholdt med EMRK's artikel 3.

20. High Court (ret i første instans, Irland) har anført, at Det Forenede Kongerige den 29. marts 2017 gav Det Europæiske Råd meddelelse i henhold til artikel 50, stk. 2, TEU, om dets hensigt om at udtræde af Den Europæiske Union. Med forbehold af andre aftaler er virkningen af denne meddelelse, at Det Forenede Kongerige udtræder af Den Europæiske Union i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 50 TEU fra og med den 29. marts 2019.

4 – Som defineret af Supreme Court (øverste domstol, Irland) i Minister for Justice mod Rettinger [2010] IESC 45.

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

21. High Court (ret i første instans, Irland) anser det for højst sandsynligt, at R O, hvis han bliver overgivet, vil forblive fængslet i Det Forenede Kongerige efter den 29. marts 2019, dvs. efter at Det Forenede Kongerige er udtrådt af Den Europæiske Union. Der kan blive vedtaget overgangsbestemmelser med henblik på at regulere den situation, der indtræder umiddelbart derefter, og Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige kan i sidste ende vedtage bestemmelser, der regulerer det fremtidige forhold mellem parterne på de områder, der er omfattet af rammeafgørelsen.

22. Der er imidlertid ikke på nuværende tidspunkt klarhed om, hvorvidt der vil blive vedtaget sådanne bestemmelser og i givet fald karakteren af de relevante foranstaltninger, der måtte blive vedtaget. Det er navnlig uklart, hvorvidt en unionsborger, der henhører under Det Forenede Kongeriges retters kompetence, efter Det Forenede Kongeriges udtræden fortsat vil være berettiget til at få relevante EU-retlige spørgsmål endeligt afgjort af Domstolen i tilfælde af tvister.

23. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har High Court (ret i første instans, Irland) tillige anført, at den i forbindelse med den foreliggende sag i det væsentlige stiller de samme spørgsmål, som Supreme Court (øverste domstol, Irland) gjorde i marts 2018 i sagen KN mod Minister for Justice and Equality [6], der i øjeblikket verserer ved Domstolen [7], men at den har behov for et hurtigere svar, idet R O er varetægtsfængslet.

De præjudicielle spørgsmål

24. Det er på denne baggrund, at High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 17. maj 2018, indgået til Domstolen den 18. maj 2018, har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Under henvisning til

(a) Det Forenede Kongeriges meddelelse i henhold til artikel 50 TEU

(b) usikkerheden med hensyn til de aftaler, der vil blive indgået mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige med henblik på at regulere forholdene efter Det Forenede Kongeriges udtræden, og

(c) den deraf følgende usikkerhed for så vidt angår omfanget af [R O's] rettigheder i praksis i henhold til traktaterne, chartret eller relevant lovgivning, såfremt han måtte blive overgivet til Det Forenede Kongerige og forblive fængslet, efter at Det Forenede Kongerige forlader Den Europæiske Union

(1) skal den medlemsstat, som anmodningen rettes til, da i henhold til EU-retten nægte at foretage en overgivelse til Det Forenede Kongerige af en person, der er genstand for en europæisk arrestordre, og hvis overgivelse i øvrigt er påkrævet i henhold til medlemsstatens nationale ret,

   (i) i alle tilfælde?

   (ii) i visse tilfælde, henset til sagens særlige omstændigheder, eller

6 – Sag C-191/18.

7 – Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsat ved afgørelse af 12.3.2018. KN, der var blevet kendt skyldig i Det Forenede Kongerige for skattesvig og idømt fængselsstraffe dér, stak af til Irland, imens han mod kaution afventede dom. Efterfølgende udstedte en domstol i Det Forenede Kongerige en EAO mod ham. Ligesom i den foreliggende sag ønsker Supreme Court (øverste domstol, Irland) nærmere bestemt oplyst, om konsekvenserne af Brexit er af en sådan art, at de tvinger den til at ændre dens juridiske undersøgelse af sagen. En anmodning fra den forelæggende ret til Domstolen om at anvende en fremskyndet procedure i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1, blev afslået ved kendelse afsagt af Domstolens præsident. Det blev i kendelsen navnlig fastslået, at det forhold, at Det Forenede Kongerige i nær fremtid muligvis ikke længere indgår i Den Europæiske Union og, i givet fald, ikke længere vil være underlagt EU-retten, og særligt bestemmelserne i rammeafgørelsen, ikke i sig selv medfører en nødsituation for parterne i hovedsagen. Jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30.5.2018, KN (C-191/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:383, præmis 21).

(iii) i ingen tilfælde?

(2) Såfremt svaret på det første spørgsmål er som beskrevet under (ii), på grundlag af hvilke kriterier eller betragtninger skal en ret i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, da bedømme, hvorvidt overgivelsen er forbudt?

(3) Er det i forbindelse med det andet spørgsmål et krav, at retten i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, udsætter den endelige afgørelse om fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre, mens den afventer større klarhed om den relevante retlige ordning, der skal indføres efter, at den medlemsstat, som har fremsat anmodningen, udtræder af Unionen,

(i) i alle tilfælde?

(ii) i visse tilfælde, henset til sagens særlige omstændigheder, eller

(iii) i ingen tilfælde?

(4) Såfremt svaret på det tredje spørgsmål er som beskrevet i (ii), på grundlag af hvilke kriterier eller betragtninger skal en ret i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, da bedømme, hvorvidt det er et krav, at den udsætter den endelige afgørelse om fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre?«

Hasteproceduren

25. Ved samme afgørelse af 17. maj 2018 har den forelæggende ret anmodet Domstolen om, at denne præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement.

26. Den forelæggende ret har fremhævet, at forelæggelsen rejser spørgsmål inden for et område, der er omfattet af tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, dvs. retligt samarbejde i straffesager (kapitel 4), at R O i øjeblikket er varetægtsfængslet alene på grundlag af de EAO'er, som Det Forenede Kongerige har udstedt, og at en afgørelse fra Domstolen er nødvendig for, at der kan afsiges endelig dom i sagen.

27. Som begrundelse for sagens hastende karakter er angivet det forhold, at anvendelsen af den almindelige, eller endog den fremskyndede, præjudicielle procedure indebærer en væsentlig forlængelse af det tidsrum, som R O – for hvilken der gælder en uskyldsformodning med hensyn til EAO'er udstedt med henblik på gennemførelse af straffesager – vil være frihedsberøvet.

28. Den forelæggende ret har ligeledes fremhævet, at der er otte andre sager, hvor personer holdes varetægtsfængslet i Irland alene på grundlag af EAO'er udstedt af Det Forenede Kongerige, og hvor et »Brexit-spørgsmål« er blevet rejst som grundlag for at anføre, at retten ikke skal samtykke til overgivelsen. Den forelæggende ret har videre anført, at der er andre personer, som er tilbageholdt, og som afsoner nationale straffe, der snart udløber, og som derefter vil kunne blive varetægtsfængslet, indtil de kan overgives til Det Forenede Kongerige, men hvis sager må udsættes, indtil der er truffet afgørelse om Brexit-spørgsmålet. Derudover er der et antal andre personer, som er blevet anholdt på grundlag af EAO'er udstedt af Det Forenede Kongerige, men som er blevet midlertidigt løsladt, indtil der er truffet afgørelse om overgivelse, og som også har påberåbt sig dette Brexit-spørgsmål. Endelig har Irland modtaget et »betydeligt antal« EAO'er fra Det Forenede Kongerige, som endnu ikke er blevet fuldbyrdet, hvorfor yderligere anholdelser af »eftersøgte personer« er meget sandsynlige.

29. Rettens Første Afdeling har den 11. juni 2018, på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten, besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren. Parterne i hovedsagen, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Samme parter og Rumænien har deltaget i retsmødet den 12. juli 2018.

Bedømmelse

30. Det for Domstolen forelagte spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om der i en situation, hvor en medlemsstat (1) i overensstemmelse med artikel 50, stk. 2, TEU har givet meddelelse til Det Europæiske Råd om dennes hensigt om at udtræde af Den Europæiske Union, og (2) i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i rammeafgørelsen har udstedt en EAO med henblik på overgivelse fra en anden medlemsstat af en eftersøgt, som følge af ovennævnte meddelelse om udtræden ændres ved den retlige vurdering, der skal foretages af denne anden medlemsstat i forbindelse med fuldbyrdelsen af EAO'en, og i givet fald i hvilket omfang.

31. Det vil derfor være op til Domstolen at afgøre, om EAO-systemet skal fortsætte med at finde anvendelse, så længe Det Forenede Kongerige handler som udstedende medlemsstat, selv om de rettigheder, som den berørte person kan udlede af rammeafgørelsen, formentlig ikke længere vil være beskyttet på samme måde efter den 29. marts 2019, navnlig hvis de nationale domstole ikke længere har mulighed for at foretage en præjudiciel forelæggelse.

Formaliteten

32. Det bør indledningsvis fremhæves, at der ikke hersker tvivl om, hvorvidt den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.

33. Domstolens kompetence til i henhold til 267 TEUF at træffe præjudicielle afgørelser vedrører fortolkningen af traktaterne og gyldigheden og fortolkningen af institutionernes retsakter.

34. I spørgsmålene henvises der direkte til artikel 50 TEU. Set i sammenhæng med de klare beskrivelser og redegørelsen for de juridiske spørgsmål, som den forelæggende står over for[8], er dette tilstrækkeligt til, at sagen kan realitetsbehandles. Den foreliggende sag er navnlig ikke af hypotetisk karakter som omhandlet i Domstolens relevante praksis[9], henset til, at artikel 50 TEU allerede har retsvirkninger.

35. Hertil kommer, at såfremt tingene forsætter med at forholde sig akkurat som i dag, hvilket jeg vil gå mere i detaljer omkring nedenfor, følger det af artikel 50, stk. 3, at EU-retten vil ophøre med at gælde for Det Forenede Kongerige pr. 29. marts 2019. Denne dato ligger i en overskuelig fremtid og under alle omstændigheder på et tidspunkt, hvor rammeafgørelsens bestemmelser om situationen efter udlevering stadig vil udfolde deres virkninger.

36. Selv om en anmodning om præjudiciel afgørelse som den foreliggende således ikke er af hypotetisk karakter, betyder dette derfor ikke, at vi ikke kan arbejde ud fra antagelser, selv hvis disse antagelser går på, at tingene juridisk set vil forblive, som de er i øjeblikket.

37. Den forelæggende ret søger et svar fra Domstolen, som denne retsinstans anser for nødvendigt[10] for at kunne vurdere, om den bør fuldbyrde en arrestordre. Et sådant svar bør gives.

8 – Som er i fuld overensstemmelse med artikel 94 i Domstolens procesreglement.

9 – Jf. f.eks. dom af 28.9.2006, Gasparini m.fl. (C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 44).

10 – Jf. artikel 267, stk. 2, TEUF. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse AY (C-268/17, EU:C:2018:317, punkt 25 og 26).

Realiteten

38. Vurderingen af sagens realitet er struktureret som følger: Som det første redegøres der for standardproceduren for overgivelse mellem to medlemsstater efter rammeafgørelsen. Dernæst vil jeg behandle de mulige konsekvenser af artikel 50 TEU for en procedure for overgivelse, hvor den udstedende myndighed er i Det Forenede Kongerige. Efterfølgende vil jeg komme ind på specifikke problemstillinger, som R O har rejst i forbindelse med proceduren for overgivelse, før jeg til sidst går over til at behandle spørgsmålet om Domstolens kompetence.

Standardproceduren for overgivelse mellem to medlemsstater

39. Som Domstolen konsekvent har fremhævet, er formålet med rammeafgørelsen at erstatte det multilaterale system for udlevering mellem medlemsstaterne med en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning, hvilken ordning er baseret på princippet om gensidig anerkendelse [11]. Domstolen har for nylig præciseret, at det multilaterale udleveringssystem var »baseret på den europæiske udleveringskonvention [[12]] af 13. december 1957« [13].

40. De grundlæggende karakteristika ved rammeafgørelsen hvad angår grunde til at afslå fuldbyrdelse af en EOA er allerede velkendte for Domstolen [14]: Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, fastsætter reglen om, at medlemsstaterne skal fuldbyrde enhver EAO på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse. De fuldbyrdende judicielle myndigheder må derfor alene afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre af de grunde, som er udtømmende opregnet i rammeafgørelsen [15], og fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre må kun underlægges en af de betingelser, der udtømmende er opregnet deri [16]. I overensstemmelse hermed udgør fuldbyrdelsen af en EOA reglen, mens afslag på fuldbyrdelse er beregnet til at være en undtagelse, som skal fortolkes strengt [17].

41. Rammeafgørelsens artikel 3 fastsætter obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en EAO, mens rammeafgørelsens artikel 4 og 4a opregner fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en EAO [18]. Desuden kan fuldbyrdelsen af en EAO kun underlægges [19] en af de betingelser, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 5 [20].

42. Rammeafgørelsen bygger på princippet om gensidig anerkendelse, et princip, som oprindeligt blev udviklet i forbindelse med det indre markeds friheder [21], som selv – som en »hjørnesten« i det retlige samarbejde – er baseret på den gensidige tillid [22] mellem medlemsstaterne med henblik på at gennemføre Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og

11 – Siden dom af 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 28).

12 – Europarådet, Den europæiske udleveringskonvention (teksten findes på: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/024).

13 – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 75), af 10.11.2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 25), og af 10.11.2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 24).

14 – Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse AY (C-268/17, EU:C:2018:317, punkt 42).

15 – Bortset fra under særlige omstændigheder som beskrevet i punkt 43 nedenfor.

16 – Jf. dom af 1.12.2008, Leymann og Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, præmis 51), og af 16.11.2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, præmis 37).

17 – Jf. dom af 29.6.2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

18 – For en mere uddybende beskrivelse henvises til mit forslag til afgørelse AY (C-268/17, EU:C:2018:317, punkt 45 ff.).

19 – De i rammeafgørelsens artikel 5 opregnede betingelser er udtømmende; jf. dom af 16.7.2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, præmis 36), af 28.6.2012, West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, præmis 55), og af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 38).

20 – Jf. ligeledes dom af 10.8.2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, præmis 51).

21 – Siden dom af 20.2.1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, præmis 14, »Cassis de Dijon«).

22 – De engelske sprogversioner af Domstolens domme synes nogle gange at henvise til »mutual confidence« i stedet for »mutual trust«. Jf. f.eks. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 77). Som jeg forstår det, har disse to udtryk nøjagtig samme betydning og kan anvendes uden forskel.

retfærdighed [23]. Dette princip kræver generelt af medlemsstaterne, navnlig med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at disse antager, at alle andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i EU-retten anerkendte grundlæggende rettigheder [24]. Man kan med sikkerhed sige, at gensidig anerkendelse formentlig er Den Europæiske Unions mest markante bidrag til det retlige samarbejde mellem myndighederne i EU-medlemsstaterne, og at rammeafgørelsen udgør det vigtigste instrument på dette område [25]. Da gensidig tillid ikke er det samme som blind tillid [26], har Domstolen anerkendt, at princippet om gensidig tillid og dermed gensidig anerkendelse under særlige omstændigheder kan gøres til genstand for begrænsninger [27].

43. Som det følger af den skelsættende dom i Aranyosi og Căldăraru-sagen [28], kan sådanne begrænsninger med hensyn til rammeafgørelsen navnlig komme på tale, hvor der er en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4 [29] på grund af forholdene for frihedsberøvede i den udstedende medlemsstat. I denne forbindelse skal den fuldbyrdende judicielle myndighed som det første basere sig på objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om de forhold for frihedsberøvede, der hersker i den udstedende medlemsstat, og som påviser reelle mangler, der kan være systemiske eller generelle, eller som kan berøre visse persongrupper eller visse centre for frihedsberøvede [30]. Som det næste skal den fuldbyrdende judicielle myndighed i alle tilfælde, hvor der konstateres en sådan risiko, foretage en yderligere, konkret og præcis vurdering af, om der er vægtige grunde til at antage, at den omhandlede person løber denne risiko på grund af de forhold under dennes frihedsberøvelse, som kan påregnes i den udstedende medlemsstat [31].

44. Hvis vi nu vender os imod den foreliggende sag, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ingen af de obligatoriske eller fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af EAO'en er til stede. Derudover ser det med hensyn til forholdene for frihedsberøvede ud til, at den forelæggende ret nøje har gennemført den to-trins analyse, som er beskrevet i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse, og er nået frem til den konklusion, at der – med undtagelse af følgerne af Brexit – ikke var noget særskilt spørgsmål med hensyn til chartrets artikel 4 [32].

23 – Jf. f.eks. dom af 10.8.2017, Tupikas (C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, præmis 49).

24 – Jf. i denne retning dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 78-80), og af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 37-63).

25 – Jf. ligeledes P. Jeney, »The European Union's Area of Freedom, Security and Justice without the United Kingdom: legal and practical consequences of Brexit«, *ELTE Law Journal*, 2016, s. 117-137, på s. 126 og 127. Denne forfatter tilføjer, at EAO'en »også har vist sig at være det mest problematiske instrument om gensidig anerkendelse«, idet spørgsmålet om forholdsmæssigheden af dens anvendelse, manglen på garantier med hensyn til grundlæggende rettigheder og fraværet af grunde til afslag baseret på grundlæggende rettigheder er og forbliver tilbagevendende problematikker i forbindelse med dennes anvendelse og fortolkning.

26 – Jf. K. Lenaerts, »La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust«, 54 *Common Market Law Review* 2017, s. 805-840, på s. 806.

27 – Jf. udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 191).

28 – Dom af 5.4.2016 (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). På normativt plan følger dette for Domstolens vedkommende af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, ifølge hvilken denne afgørelse ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU: jf. navnlig præmis 74 og 83 ff. samt dommens begrundelse. Jf. også dom af 25.7.2018, ML (forhold for frihedsberøvede i Ungarn) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, præmis 117), og af 25.7.2018, LM (mangler i retssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 47, 59, 73 og 79), samt generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse i den nævnte sag (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, punkt 5, 55, 59 og 121).

29 – Dette er en præceptiv bestemmelse, som ikke kan fraviges; jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 85 og 86, med udtrykkelig henvisning til EMRK's artikel 3 og artikel 15, stk. 2). Bestemmelsen er et grundlæggende element i retsstaten.

30 – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 89). Ud over domme (nationale eller internationale, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols) kan sådanne oplysninger også findes i afgørelser, rapporter og andre dokumenter fra internationale organisationer, hvoraf det ledende organ er Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf under Europarådet, som administrerer den pågældende konvention.

31 – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 92).

32 – Den har således rejst spørgsmål vedrørende risikoen for, at R O kunne blive udsat for umenneskelig og nedværdigende behandling under tilbageholdelse, hvis han overgives, hvorefter den udstedende judicielle myndighed gav oplysninger om, hvordan denne risiko skulle behandles. Jeg antager, at den forelæggende ret er tilfreds med disse oplysninger, idet den ikke har forelagt et særskilt spørgsmål om chartrets artikel 4, men blot har nævnt dette subsidiært i spørgsmålet om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.

45. Dette er i øvrigt direkte afspejlet i den måde, hvorpå den forelæggende ret har formuleret sit første spørgsmål, hvor denne erklærer, at overgivelsen af den eftersøgte person *ellers* ville være påkrævet. Havde det ikke været for meddelelsen om udtrædelse, ville den forelæggende ret fastslå, at Irland skal foranstalte en fuldbyrdelse af de EAO'er, der vedrører RO.

Konsekvenserne af artikel 50 TEU

46. Dernæst bør det undersøges, om Det Forenede Kongeriges meddelelse i henhold til artikel 50 TEU til Det Europæiske Råd om dets hensigt om at forlade Den Europæiske Union har nogen betydning for det ovenstående i den forstand, at den retlige bedømmelse, som skal foretages af den fuldbyrdende judicielle myndighed, på nogen måde bør ændres i kraft af denne meddelelse.

– Artikel 50 TEU

47. Artikel 50 TEU, som udgør et supplement til artikel 53 TEU, i henhold til hvilken traktaten er indgået for en ubegrænset periode, præciserer, at en medlemsstat kan beslutte at udtræde af Den Europæiske Union [33], og minder om, at Den Europæiske Union er baseret på frivillig deltagelse [34]. Artikel 50, stk. 2, TEU fastlægger en procedure for dette: Først skal den pågældende medlemsstat meddele Det Europæiske Råd sin hensigt om at udtræde. På baggrund af Det Europæiske Råds retningslinjer forhandler og indgår Unionen derefter en aftale med den pågældende stat om de nærmere bestemmelser for statens udtræden under hensyn til rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen [35]. Denne aftale indgås herefter på Unionens vegne af Rådet for Den Europæiske Union, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse.

48. Artikel 50, stk. 3, TEU fastsætter, at traktaterne (hvilket vil sige EU-retten i dens helhed) ophører med at finde anvendelse på den pågældende medlemsstat på datoen for udtrædelsesaftalens ikrafttræden eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger, to år efter meddelelsen i artikel 50, stk. 2, TEU, medmindre Det Europæiske Råd efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist.

49. I mangel af en generel udtrædelsesaftale [36] og af detaljerede regler om overgivelse eller udleveringsprocedurer mellem Den Europæiske Union og specifikt Det Forenede Kongerige bliver vi nødt til at tage udgangspunkt i den toårige periode efter meddelelsen om udtræden, dvs. i tingenes tilstand den 29. marts 2019, når Det Forenede Kongerige vil forlade Den Europæisk Union. Det er denne hypotese, som vi må arbejde ud fra, da denne udgør standardsituationen. Alt andet står skrevet i stjernerne. Og det ser ikke ud til, at der er tale om stjernerne i det europæiske flag.

33 – Naturligvis, som anført i artikel 50, stk. 1, TEU, i overensstemmelse med dennes egne forfatningsmæssige krav.

34 – Jf. også Chr. Hillion, »Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process«, 55 *Common Market Law Review*, 2018, hæfte 2/3, s. 29-56, på s. 53.

35 – Denne aftale skal forhandles i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3, TEUF. Mange juridiske aspekter vedrørende selve processen er fortsat uklare, jf. f.eks. A. Łazowski, »Be Careful What You Wish for: Procedural Parameters of EU Withdrawal«, i C. Closa (ed.), »*Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*«, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, s. 234-256, på s. 241, samt P. Eeckhout, P. og E. Frantziou, »Brexit and Article 50 TEU: a constitutionalist reading«, 54 *Common Market Law Review*, 2017, s. 695-734.

36 – Der foreligger blot et udkast til aftale udstedt af Kommissionens Task force for forberedelse og gennemførelse af forhandlingerne med Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 50 TEU. Dette er blevet sendt til de 27 EU-medlemsstater, til Europa-Parlamentets Brexit-styringsgruppe samt offentliggjort på task forcens websted den 19.3.2018 med henblik på at »fremhæve de opnåede fremskridt i forhandlingsrunden den 16.-18. marts 2018« (dokumentet findes på: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf). Det er klart, at dette er et arbejdsdokument og en statusrapport, som offentliggøres af gennemsigtighedshensyn. Den er også underlagt det forbehold, at »intet er aftalt, før alt er aftalt«. Begge disse principper er fastlagt som »grundlæggende principper« i punkt 2 i »Retningslinjer efter Det Forenede Kongeriges meddelelse i henhold til artikel 50 TEU« (EUCO XT 20004/17), vedtaget af Det Europæiske Råd den 29.4.2017 på grundlag af artikel 50, stk. 2, TEU (findes på adressen: http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf).

– Ingen abstrakt test

50. R O har gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges meddelelse af 29. marts 2017 om udtræden i sig selv udgør en usædvanlig omstændighed, der medfører, at de omhandlede EAO'er ikke skal fuldbyrdes [37]. Ifølge R O er princippet om gensidig tillid blevet »fuldstændig udhulet« [38] med meddelelsen om udtræden. R O hævder, at dette medfører, at de af Det Forenede Kongerige udstedte EAO'er ikke længere kan håndhæves.

51. Jeg kan ikke tilslutte mig et sådant ræsonnement, som skubber fortolkningen af de retlige virkninger af en meddelelse om udtræden ud over grænserne for enhver mulig juridisk fortolkning.

52. Selv om udtræden af Den Europæiske Union måske ikke er nogen særligt tiltalende mulighed for nogen af de involverede parter [39], er det en mulighed, der er udtrykkeligt anerkendt i artikel 50 TEU. Selv om artikel 50 TEU i lyset af historien bag og målsætningerne i traktaterne [40], som er baseret på fælles værdier [41], bestemt udgør en undtagelse, gælder det ikke desto mindre, at denne artikel findes, og at en medlemsstat kan anvende den.

53. Hvis en meddelelse om udtræden i sig selv skulle betragtes som en usædvanlig omstændighed, som på alvorlig vis undergraver enhver gensidig tillid, ville dette foregribe en medlemsstats begrundelse for at udtræde og fratage denne bestemmelse enhver nyttevirkning.

54. I øvrigt synes det vilkårligt kategorisk at beslutte, at situationen i den foreliggende sag bør behandles anderledes end en situation med en EAO udstedt lige før meddelelsen om udtræden [42].

55. Den af R O foreslåede tilgang vil reelt indebære en generel ensidig [43] suspension af rammeafgørelsens bestemmelser fra datoen for meddelelse om udtræden. Dette vil være i strid med det underliggende princip i rammeafgørelsen, som beskrevet i tiende betragtning dertil, om at gennemførelsen af EAO'en kun kan suspenderes i tilfælde af en alvorlig og vedvarende krænkelse fra en medlemsstats side af de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, TEU, som er blevet fastslået af Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, med de konsekvenser, der er fastsat i dennes artikel 7, stk. 2 [44]. Det vil heller ikke være i overensstemmelse med det generelle princip i EU-retten, hvorefter medlemsstater ikke kan suspendere anvendelsen af EU-retlige bestemmelser.

56. Den blotte udstedelse af en meddelelse om udtræden udgør således ikke en usædvanlig omstændighed, der giver anledning til at afslå fuldbyrdelse af en EAO.

37 – R O støtter formentlig sin argumentation på rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, ligesom Domstolen gjorde i sin dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

38 – Jf. R O's formulering.

39 – Begyndende med den pågældende medlemsstat, dens økonomiske aktører og borgere, videre til Unionen af de øvrige medlemsstater med deres økonomiske aktører og borgere, for slet ikke at tale om tredjelandsstatsborgere, der har rettigheder som følge af EU-retten, uanset deres udformning.

40 – Som tilstræber at skabe en stadig snævrere union mellem de europæiske folk (13. betragtning til EU-traktaten), er baseret på fælles værdier (artikel 2 TEU) og har en række mål (artikel 3 TEU – hvoraf de fire primære mål er oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, et indre marked, en økonomisk og monetær union og en fælles ekstern tilstedeværelse), som er opnået ved de forskellige politikker, der nævnes i EUF-traktaten.

41 – Artikel 2 TEU.

42 – Lad os forestille os, at fuldbyrdelsen af EAO'en for så vidt angår R O havde fundet sted den 28.3.2017. I mangel af en meddelelse om udtræden ville den forelæggende ret have gennemført EAO'en. For så vidt angår situationen efter overgivelsen for den berørte person ville situationen dog ikke være anderledes end i den foreliggende sag.

43 – Selv hvis denne, som i den foreliggende sag hvad angår Det Forenede Kongerige, ville være utilsigtet.

44 – Jf. i denne forbindelse dom af 25.7.2018, LM (mangler i retssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 72).

Særlige forhold efter overgivelsen

57. High Court (ret i første instans, Irland) har nævnt fire EU-retlige argumenter, som R O har gjort gældende, og som teoretisk set [45] kan blive aktuelle efter overgivelsen og, endnu vigtigere, efter den 29. marts 2019. Disse er: for det første, om han er berettiget til godtgørelse for den periode, som han har været varetægtsfængslet, i overensstemmelse med rammeaftalens artikel 26, for det andet, om specialitetsreglen i rammeafgørelsens artikel 27 er overholdt, for det tredje forbuddet mod Det Forenede Kongeriges overgivelse af ham til et tredjeland [46] og for det fjerde overholdelsen af hans grundlæggende rettigheder, som disse er nedfældet i chartret. R O har som en generel bemærkning tilføjet, at selv om han utvivlsomt vil få adgang til Det Forede Kongeriges domstole, hvorved han vil kunne opnå en afgørelse vedrørende disse fire punkter, såfremt de måtte opstå, vil han blive frataget muligheden for at få disse EU-retlige spørgsmål endeligt afgjort af Domstolen.

58. I modsætning hertil ser Irlands Minister, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen ikke nogen hindring for fuldbyrdelse af EAO'en. Det gør den rumænske regering heller ikke.

– Brexit betyder Brexit [47]

59. Når en medlemsstat forlader Den Europæiske Union og i mangel af bestemmelser på området, ophører rammeafgørelsen med at gælde for denne medlemsstat [48]. Den naturlige konsekvens heraf er, at den pågældende stat hverken er bundet af de forpligtelser, der følger heraf, eller kan drage fordel af de rettigheder, der er nedfældet heri. En anden naturlig konsekvens er, at enkeltpersoner ikke længere kan påberåbe sig de rettigheder, der er tildelt dem i rammeafgørelsen i forhold til den medlemsstat, som rammeafgørelsen ikke længere finder anvendelse på [49].

60. Dette er et generelt fænomen, som er iboende i, at en medlemsstat forlader en organisation, en konvention eller en anden form for samarbejde. De rettigheder og forpligtelser, der er forbundet med et medlemskab af en organisation, følger medlemskabet. Eftersom et EU-medlemskab i princippet er udformet på ubestemt tid [50], er varigheden af de rettigheder (og forpligtelser), der følger af EU-retten, i princippet den samme som varigheden af EU-medlemskabet. Således kan fysiske og juridiske personer f.eks. ikke længere påberåbe sig de grundlæggende friheder på det indre marked i forhold til de pågældende tidligere medlemsstater. De kan ikke længere handle, arbejde eller rejse, som de kunne før. Dette er formentlig hele hensigten med en medlemsstats udtræden af en organisation som Den Europæiske Union: ikke længere at være bundet af forpligtelser. Den anden side af medaljen er, at rettigheder uundgåeligt og potentielt uigenkaldeligt går tabt.

61. Rammeafgørelsen udgør ingen undtagelse til dette generelle fænomen [51].

45 – Det bør fremhæves, at »teoretisk« også er den forelæggende rets opfattelse.

46 – *Et andet* tredjeland, vel at mærke, da R O har henvist til perioden efter den 29.3.2019.

47 – Jeg ønsker heller ikke at foregive at være den første til at anvende dette udtryk, og som det vil kunne ses ud fra dette afsnit, tillægger jeg det heller ikke helt samme betydning som normalt.

48 – Og alligevel kan den nationale strafferet efter omstændighederne bevirke, at myndighederne i den *udstedende* medlemsstat (i dette tilfælde Det Forenede Kongerige) i bestemte tilfælde kan være forpligtet til at anvende de bestemmelser (efter rammeafgørelsen eller national ret), som er gunstigere for den person, der overgives, i deres vurdering efter overgivelsen.

49 – Det skal dog anføres, at i henhold til Clause 2(1), i European Union (Withdrawal) Act 2018 (lov om udtræden af Den Europæiske Union af 2018), som stadfæstet af dronningen den 26.6.2018, har »EU-afledt national lovgivning, eftersom den har virkning i national lovgivning umiddelbart op til »exit day«, fortsat virkning i *national ret* på og efter »exit day«.« (min fremhævelse) (European Union (Withdrawal) Act 2018 findes på http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf).

50 – Jf. artikel 53 TEU.

51 – Det er klart, at dette ikke betyder, at den juridiske virkelighed af forholdet efter Brexit, uanset form, mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige på det strafferetlige område, som rammeafgørelsen indgår i, ikke vil være kompleks; jf. i denne forbindelse V. Mitsilegas, »Cross-border criminal cooperation after Brexit«, i M. Dougan (ed.), »*The UK after Brexit. Legal and policy challenges*«, intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2017, s. 203-221, på s. 217.

– Den gensidige tillid bliver ikke undergravet

62. Omvendt finder EU-retten anvendelse, så længe en stat stadig er medlem af Den Europæiske Union. Hvad angår den foreliggende sag kan jeg ikke se, hvorfor bestemmelserne i rammeafgørelsen og navnlig overgivelsesforpligtelsen ikke bør finde anvendelse.

63. Indledningsvis vil jeg her gerne fremhæve, at de af R O fremførte argumenter ikke er understøttet af konkrete beviser. Det er ikke muligt at fastslå, om hans bekymringer er reelle eller hypotetiske. Dette har den forelæggende ret selv anerkendt.

64. Den retlige situation mellem Det Forenede Kongerige og Irland, når det kommer til overgivelse, er fortsat reguleret af rammeafgørelsen, der, som det er blevet tilstrækkeligt præciseret ovenfor og fastslået gentagne gange af Domstolen, er baseret på gensidig tillid [52]. Kun hvis denne gensidige tillid blev undergravet, ville situationen være en anden.

65. Der er ingen konkrete tegn på, at de politiske omstændigheder, som gik forud for, gav anledning til, eller efterfulgte meddelelsen om udtræden, er af en sådan karakter, at det materielle indhold af rammeafgørelsen og de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i chartret, ikke bør overholdes [53]. Som Irlands Minister med rette har gjort gældende, har Det Forenede Kongerige besluttet at udtræde af Den Europæiske Union, ikke at opgive retsstaten eller beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. Der er derfor ikke noget grundlag for at stille spørgsmålstegn ved Det Forenede Kongerige fortsatte ønske om at overholde grundlæggende rettigheder [54].

52 – Gensidig tillid betragtes i vide kredse – med rette – som en grundlæggende del af DNA'en i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, jf. H. Labayle, »Faut-il faire confiance à la confidence mutuelle« i K. Lenaerts (red.), »*Liber Amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*«, G. Giappichelli Editore, Turin 2018, s. 472-485, på s. 479.

53 – Det forholder sig lige modsat. I Det Forenede Kongeriges meddelelse om udtræden af 29.3.2017 fremhævede premierministeren i sit brev til formanden for Det Europæiske Råd hendes ønske om et »tæt og særligt partnerskab« mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige efter Det Forenede Kongeriges udtræden. Hun tilføjede, at »[v]i ønsker at sikre, at Europa forbliver robust og velstående og kan videreformidle sine værdier, som er førende i verden, og forsvare sig mod sikkerhedstrusler. Vi vil have, at Det Forenede Kongerige, gennem et dybt og specielt partnerskab med en stærk Europæisk Union, *spiller sin fulde rolle i at nå disse mål*« (min fremhævelse). Desuden fremhævede hun specifikt, at Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige »bør fortsætte med at arbejde sammen om at fremme og beskytte vores europæiske værdier. Måske har verden, nu mere end nogensinde, brug for de liberale og demokratiske værdier i Europa«. Brevet med meddelelsen om udtræden kan findes her: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf. Det Forenede Kongeriges indstilling i denne henseende kan ikke siges at have ændret sig siden meddelelsen om udtræden.

54 – Desuden har repræsentanten for Det Forenede Kongerige i retsmødet sørget for at minde Domstolen om, at Det Forenede Kongerige er et stiftende medlem af Europarådet og var en af de første stater til at ratificere EMRK. Jeg håber, jeg vil blive tilgivet for at tilføje, at alt imens en tidligere indenrigsminister fra Det Forenede Kongerige så sent som i 2016 plæderede for, at Det Forenede Kongerige skulle forlade EMRK (se https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-eu-referendum-36128318 and https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum), synes regeringens nuværende politik ikke at støtte en sådan holdning (se https://www.thetimes.co.uk/article/uk-would-not-leave-human-rights-court-if-conservatives-re-elected-3rpblw9zp).

66. Hvis en medlemsstat er ophørt med at være medlem af Den Europæiske Union og ikke længere er bundet af bestemmelserne i rammeafgørelsen, betyder dette i øvrigt ikke, at andre regler ikke finder anvendelse. Bestemmelserne i Extradition Act 2003 [55] vil fortsat gælde som (ren) national lovgivning [56]. Derudover er Det Forenede Kongerige eksempelvis part i Europarådets konvention fra 1957 om udlevering [57] og desuden bundet af EMRK. Udleveringskonventionen indeholder en specialitetsregel [58] samt en bestemmelse, der i princippet forbyder videreudlevering til et tredjeland [59].

67. I denne forbindelse må det ikke glemmes, at bestemmelserne i rammeafgørelsen, der vedrører situationen efter overgivelse, empirisk betragtet kun sjældent har været genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national retsinstans [60].

68. Det bør endvidere fremhæves, at Domstolen anvendte de samme principper i forhold til udlevering til en stat uden for Unionen [61] i Aranyosi og Căldăraru-dommen [62] ved fortolkningen af traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, ikke-forskelsbehandling og chartret [63].

69. At anvende en strengere test i denne sag vil nødvendigvis indebære, at R O nyder en bedre beskyttelse, end han ville, hvis han var blevet udleveret til en stat uden for Unionen. Dette ville ikke være konsistent.

70. Den test, som jeg foreslår anvendt, er derfor som følger: På tidspunktet for fuldbyrdelsen af en EAO kan de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat *forvente*, at den udstedende medlemsstat overholder det materielle indhold af bestemmelserne i rammeafgørelsen med hensyn til den person, der faktisk blev overgivet, herunder reglerne for situationer efter overgivelse, efter at den udstedende medlemsstat har forladt Den Europæiske Union. En sådan formodning kan lægges til grund, hvis andre internationale instrumenter fortsat finder anvendelse på den medlemsstat, der har forladt Den Europæiske Union. Kun hvis der er konkrete beviser for det modsatte, kan de judicielle myndigheder i en medlemsstat beslutte ikke at fuldbyrde arrestordren.

71. Det påhviler de judicielle myndigheder i den fuldbyrdende medlemsstat at foretage ovennævnte vurdering. Ud fra de klare oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt i sin anmodning om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag, synes der ikke at være nogen grund til ikke at fuldbyrde den pågældende EAO.

55 – Der, som det fremgik af afsnittet Retsforskrifter ovenfor, gennemførte rammeafgørelsens bestemmelser i Det Forenede Kongeriges ret.

56 – Jf. Clause 2(1) i European Union (Withdrawal) Act 2018. Denne bestemmelse skal naturligvis ses i sammenhæng med og er underlagt alle andre bestemmelser i denne retsakt (om spørgsmål såsom forrang, status og fortolkning af de dele af EU-retten, som man beholder, samt gennemførelsen af udtrædelsesaftalen, for blot at nævne nogle få).

57 – Den europæiske udleveringskonvention (teksten findes på: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/024).

58 – Artikel 14 i den europæiske udleveringskonvention.

59 – Artikel 15 i den europæiske udleveringskonvention. Hermed være ikke sagt, at denne konvention ikke kan være betydeligt mindre effektiv end rammeafgørelsen (jf. med hensyn til Europarådets konventioner generelt R. Davidson, »Brexit and criminal justice: the future of the UK's cooperation relationship with the EU«, *Criminal Law Review*, 2017, s. 379-395, på s. 385). Dette er dog iboende i processen for tilbagetrækning, ligesom det siger sig selv, at denne konvention, som er et folkeretligt instrument, ikke har samme virkning som en EU-retsakt.

60 – Jf. dom af 1.12.2008, Leymann og Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669), og af 28.6.2012, West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404).

61 – I EU-retten menes med overgivelse i henhold til rammeafgørelsen en situation mellem to medlemsstater, mens udlevering generelt henviser til en situation mellem en medlemsstat og et tredjeland. Hvis tredjelandene imidlertid er nært knyttet til Den Europæiske Union, f.eks. som i tilfælde af medlemsstater inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, anvendes udtrykket »overgivelse«. Se f.eks. Aftalen mellem Den Europæiske Union og 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 er endnu ikke trådt i kraft (jf. fodnote 79 i dette forslag til afgørelse).

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

63 – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 56-58).

Domstolens kompetence

72. Endelig bør konsekvenserne af, at Domstolen ikke har kompetence, når det drejer sig om fortolkning af bestemmelserne i rammeafgørelsen, undersøges.

73. Dette spørgsmål er forholdsvis ligetil og analyseres bedst ved at se tilbage og ikke frem [64].

74. Rammeafgørelsen blev vedtaget den 13. juni 2002 i henhold til de relevante retlige bestemmelser i EU-traktaten [65], som senest ændret ved Amsterdam-traktaten [66], dvs. inden for hvad der tidligere var kendt som den »Tredje Søjle«. Procedurerne efter denne søjle var overvejende af mellemstatslig karakter. Sammenholdt med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab var Kommissionens rolle således stærkt begrænset, der blev i Rådet overvejende anvendt enstemmige afstemninger, og Domstolens kompetence var indskrænket og i øvrigt, i medfør af den dagældende artikel 35 TEU, afhængig af en erklæring fra hver enkelt medlemsstat om, hvorvidt den godkendte kompetencen [67]. Hverken Det Forenede Kongerige eller Irland har i øvrigt fremsat en sådan erklæring [68].

75. Følgelig kunne denne sag før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten ikke være nået til Domstolen [69]. En domstol i Det Forenede Kongerige kunne heller ikke have fremsat en anmodning om præjudiciel afgørelse. Den Europæiske Union var dog stadigvæk, selv i denne ikke så fjerntliggende fortid, dybt forankret i retsstatsprincippet, herunder adgang til domstolsprøvelse.

64 – Hvad angår de mulige scenarier med hensyn til domstolsprøvelse efter Brexit på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed henvises til D. Curtin, »Brexit and the EU Area of Freedom, Security«, i F. Fabbrini, »*The law and politics of Brexit*«, OUP, Oxford, 2017, s. 183-200, på s. 186 og 187, og A. Weyembergh, »Consequences of Brexit for European criminal law«, *New Journal of European Criminal Law*, 2017, s. 284-299, på s. 295 og 296. For så vidt angår præjudicielle forelæggelser fra Det Forenede Kongerige, jf. R. Knaier og M. Scholz, »Rechtsschutz in Großbritannien und der EU nach dem "Brexit«, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2018, s. 10-17, på s. 15 og 16. Hvad angår bilæggelse af tvister mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige generelt, jf. N. Fennelly, »Brexit: legal consequences for the EU. Dispute-settling between the EU and the UK«, 18 *ERA Forum*, 2018, s. 493-511.

65 – Artikel 31, litra a) og b), og artikel 34, stk. 2, litra b).

66 – »Amsterdam-regimet« gjaldt fra den 1.5.1999 til den 31.1.2003. For en kortfattet oversigt over denne ordning henvises til S. Peers, »*EU Justice and Home Affairs Law (Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law)*«, 4. udg., OUP, Oxford, 2016, s. 14-22.

67 – Jf. den tidligere artikel 35, stk. 2, TEU: »I en erklæring fremsat i forbindelse med undertegnelsen af Amsterdamtraktaten eller på ethvert senere tidspunkt vil en medlemsstat kunne godkende Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse som anført i stk. 1.« Jf. også den tidligere artikel 35, stk. 3, TEU, i henhold til hvilken en sådan erklæring skulle angive, hvorvidt alene retter i sidste instans eller alle domstole kunne forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

68 – Jf. i modsætning hertil den i EUT 2010, L 56, s. 14, anførte liste. 19 medlemsstater har således i løbet af årene efter ikrafttrædelsen fremsat en erklæring: 12 af de 15 Amsterdam-medlemsstater på daværende tidspunkt (alle med undtagelse af Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark) og 7 af de 12 medlemsstater, der tiltrådte Unionen i 2004 og 2007 (alle undtagen Estland, Polen, Slovakiet, Bulgarien og Malta). Jf. ligeledes A. Grzelak, »Aspekty prawne jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE (interpretacja art. 35 ust. 1-4 TUE)«, i J. Barcz, A. Gajda, A. Grzelak, T. Ostropolski (ed.), »*Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*«, LexisNexis, Warsawa, 2007, s. 19-42, på s. 29.

69 – Ikke i de fem år efter ikrafttrædelsen af denne traktat. Jf. punkt 76 i dette forslag til afgørelse.

76. Det var først med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten [70], dvs. den primære ret på nuværende tidspunkt, eller mere præcist fem år efter dennes ikrafttræden [71], at Domstolen fik fuld kompetence med hensyn til fortolkningen af rammeafgørelsen. Som bekendt afskaffede denne traktat tresøjlestrukturen og konstitutionaliserede [72] området med frihed, sikkerhed og retfærdighed – i den forstand, at grundlæggende, overnationale principper nu finder anvendelse på dette område, såsom den almindelige lovgivningsprocedure [73] og fuld kompetence for Domstolen [74].

77. Sammenfattende kan jeg ikke se, at indsigelsen vedrørende Domstolens kompetence efter den 29. marts 2019 udgør en hindring for R O's overgivelse til Det Forenede Kongerige.

Afsluttende bemærkninger

78. Det fremgår af ovenstående vurdering, at fuldbyrdelsen af en EAO fra Det Forenede Kongerige på grundlag af rammeafgørelsen bør fortsætte på samme måde, som det ville have været tilfældet, hvis Det Forenede Kongerige ikke i medfør af artikel 50 TEU havde meddelte Det Europæiske Råd, at det har besluttet at forlade Den Europæiske Union. Den foreliggende sag handler derfor ikke om de mulige vanskeligheder ved en overgangsordning eller en gennemførelsesperiode, ganske enkelt fordi der (endnu) ikke er en sådan periode i den aktuelt gældende lovgivning. Følgelig kan Den Europæiske Unions rige erfaringer med overgangsperioder, som i deres mange former [75] ikke er noget nyt inden for EU-retten [76], ikke anvendes på dette tidspunkt [77].

70 – Den 1.12.2009.

71 – Som følge af artikel 10, stk. 1 og 3, i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser var Domstolens kompetence, med hensyn til alle medlemsstater, frem til den 30.11.2014 fortsat reguleret ved den tidligere artikel 35 TEU. Jf. mere detaljeret herom K. Lenaerts, »The contribution of the European Court of Justice to the area of freedom, security and justice«, 59 *International and Comparative Law Quaterly* 2010, s. 255-301, på s. 269 og 270. Med hensyn til Det Forenede Kongerige er situationen reguleret ved artikel 10, stk. 4 og 5, i protokol nr. 36. I henhold til denne bestemmelse udøvede Det Forenede Kongerige sin ret til ikke at deltage og meddelte ved skrivelse af 24.7.2013 formanden for Rådet, at det ikke accepterede EU-institutionernes kompetence med hensyn til EU-retsakter vedtaget på området retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde vedtaget før Lissabontraktatens ikrafttræden (jf. Rådets dok. 12750/13, »Meddelelse fra Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 10, stk. 4, i protokol nr. 36 til TEU og TEUF«, 26.7.2013). Efterfølgende valgte Det Forenede Kongerige igen at deltage i 35 af de foranstaltninger, som det tidligere havde valgt ikke at deltage i (jf. Rådets dok. 15398/14, Meddelelse fra Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 10, stk. 5, i protokol nr. 36 til EU-traktaterne, 27.11.2014, og Rådets afgørelse 2014/857/EU af 1.12.2014 om meddelelsen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om, at det ønsker at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne, som findes i EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, og om ændring af afgørelse 2000/365/EF og 2004/926/EF (EUT 2014, L 345, s. 1). Rammeafgørelsen er en af disse foranstaltninger. Heraf følger, at Domstolen siden den 1.12.2014 har haft kompetence med hensyn til rammeafgørelsen hvad angår præjudicielle forelæggelser fra Det Forenede Kongerige. For den temmelige udførlige procedure for at vælge ikke at deltage og at deltage, jf. V. Mitsilegas, »European criminal law after Brexit«, 28 *Criminal Law Forum*, 2017, s. 219-250, på s. 224-226, og K. Ambos, »Brexit und Europäisches Strafrecht«, *Juristenzeitung* 14/2017, s. 707-713, på s. 710.

72 – Vedrørende konstitutionaliseringen som følge af Lissabontraktaten henvises til V. Mitsilegas, »*EU criminal law after Lisbon*«, Hart Publishing, Oxford og Portland, Oregon, 2016, s. 4-52.

73 – Som er underlagt enkelte undtagelser såsom artikel 86 TEUF om Den Europæiske Anklagemyndighed eller artikel 87, stk. 3, TEUF om operationelt og strategisk samarbejde.

74 – Med undtagelse af begrænsningen af artikel 276 TEUF, som imidlertid ikke er af relevans i den foreliggende sag.

75 – Hvad enten det drejer sig om primære retsakter (f.eks. traktater om tiltrædelse) eller sekundære retsakter (hovedeksempel: gennemførelse af direktiver efter artikel 288, stk. 2, TEUF).

76 – Jf. specifikt i sammenhæng med Brexit, M. Dougan, »An airbag for the crash test dummies? EU-UK negotiations for a post-withdrawal »status quo« transitional regime under Article 50 TEU«, 55 *Common Market Law Review* 2018, hæfte 2/3, s. 57-100, på s. 83.

77 – Jf. om overgangsperioder i EU-retten S.L. Kalèda, *»Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie«, Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warsawa, 2003, s. 237-240.

79. Brexit udgør »terra incognita« i henseende til EU-retten [78]. Der vides kun lidt om de ordninger, der skal indføres mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige efter den 29. marts 2019, både på det mere generelle plan og med hensyn til EAO-systemet i særdeleshed [79]. Hvad vi kan være sikre på, er, at efter udtræden af Den Europæiske Union vil udviklingen på et tidspunkt vende. EU-retten vil flyde med floderne og ud af flodmundingerne [80].

80. Men med hensyn til den foreliggende sag er der stadig tale om »business as usual«.

81. Det bør tilføjes, at Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) i en afgørelse af 2. maj 2018 heller ikke så nogen grund til at udsætte en sag på modtagelse af et svar fra Domstolen i forbindelse med (endnu) en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende Brexits konsekvenser for rammeafgørelsen [81].

82. Jeg kan derfor ikke se nogen grund til, at den forelæggende ret på nogen måde bør ændre sin retlige vurdering alene som følge af Det Forenede Kongeriges meddelelse om udtræden af 29. marts 2017.

Forslag til afgørelse

83. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af High Court (Irland) forelagte spørgsmål således:

»I en situation, hvor en medlemsstat (1) i overensstemmelse med artikel 50, stk. 2, TEU har givet meddelelse til Det Europæiske Råd om dennes hensigt om at udtræde af Den Europæiske Union, og (2) i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, har udstedt en europæisk arrestordre (EAO) med henblik på overgivelse fra en anden medlemsstat af en eftersøgt, ændres den retlige vurdering, der skal foretages af de judicielle myndigheder i denne anden medlemsstat i forbindelse med fuldbyrdelsen af EAO'en, ikke som følge af ovennævnte meddelelse om udtræden.«

78 – Jf. P.-Chr. Müller-Graff, »Brexit – die unionsrechtliche Dimension«, i M. Kramme, Chr. Baldus, M. Schmidt-Kessel (eds), »*Brexit und die juristischen Folgen*«, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 33-56, på s. 33.

79 – Mange scenarier er tænkelige i denne henseende, f.eks. en særlig aftale mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige, såsom aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge, der er nævnt i fodnote 61 i dette forslag til afgørelse, som blev godkendt på Den Europæiske Unions vegne ved Rådets afgørelse af 27.6.2006 (EUT 2006, L 292, s. 1) og efterfølgende i forbindelse med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, hvilket krævede en anden godkendelse, ved Rådets afgørelse af 27.11.2014 (EUT 2014, L 343, s. 1). Så vidt jeg ved, er denne aftale dog endnu ikke trådt i kraft. Vedrørende andre mulige scenarier henvises til House of Lords, »Brexit: future UK-EU Security and Police Cooperation, Report«, punkt 124-140, offentliggjort den 16.12.2016 (findes på: https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/77/77.pdf).

80 – Disse ord skal forstås som en hentydning til den sene Lord Denning, som i HP Bulmer Ltd & Anor v. J. Bollinger SA & Ors [1974] EWCA Civ 14 på kommanderende vis bekræftede, at »when we come to matters with a European element, the Treaty is like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back« (findes på: http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ew/cases/EWCA/Civ/1974/14.htm).

81 – Jf. Cour de cassation, chambre criminelle, dom af 2.5.2018, Pourvoi No 18-82167 (findes på: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechExpJuriJudi&idTexte=JURITEXT000036900182&fastReqId=1561028715&fastPos=1).