



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. november 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – artikel 50 TEU – aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab – artikel 217 TEUF – handels- og samarbejdsaftale med Det Forenede Kongerige – protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – udtrædelsesaftalen opretholder ordningen med den europæiske arrestordre over for Det Forenede Kongerige i en overgangsperiode – anvendelse af bestemmelserne vedrørende den overgivelsesmekanisme, der er blevet indført ved handels- og samarbejdsaftalen med Det Forenede Kongerige, på en europæisk arrestordre – bindende ordninger for Irland«

I sag C-479/21 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved afgørelse af 30. juli 2021, indgået til Domstolen den 3. august 2021, i sager om fuldbyrdelse af europæiske arrestordrer udstedt mod

SN,

SD

procesdeltagere:

Governor of Cloverhill Prison,

Irland,

Attorney General,

Governor of Mountjoy prison,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan (refererende dommer), F. Biltgen, N. Piçarra, L.S. Rossi og N. Wahl,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. september 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

- SN ved solicitors M. Hanahoe og R. Purcell, S. Guerin og C. Donnelly, SC, samt barristers M. Lynam og S. Brittain,
- SD ved solicitor C. Mulholland, S. Guerin og C. Donnelly, SC, barristers M. Lynam og S. Brittain samt E. Walker, BL,
- Irland ved P. Gallagher, A. Morrissey og C. McMahon, som befuldmægtigede, bistået af M. Gray og R. Kennedy, SC, samt A. Carroll, L. Masterson og H. Godfrey, BL,
- Kongeriget Danmark ved L. Teilgård, som befuldmægtiget,
- Rådet for Den Europæiske Union ved A. Ștefănuț, K. Pleśniak, A. Antoniadis og J. Ciantar, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. Leupold, L. Baumgart og H. Krämer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 50 TEU, artikel 217 TEUF, den som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (herefter »protokol (nr. 21)«), aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »udtrædelsesaftalen«) samt handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EUT 2021, L 149, s. 10, herefter »handels- og samarbejdsaftalen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med fuldbyrdelsen i Irland af to europæiske arrestordrer, som de judicielle myndigheder i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har udstedt mod henholdsvis SD med henblik på fuldbyrdelsen af en strafferetlig sanktion og SN med henblik på strafforfølgning.

Retsforskrifter

EU-retten

Traktaterne

3 Artikel 50 TEU er sålydende:

»1. Enhver medlemsstat kan i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser beslutte at udtræde af Unionen.

2. Hvis en medlemsstat beslutter at udtræde, meddeler den det til Det Europæiske Råd. På baggrund af Det Europæiske Råds retningslinjer forhandler og indgår Unionen en aftale med den pågældende stat om de nærmere bestemmelser for statens udtræden under hensyn til rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen. Denne aftale forhandles i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3, [TEUF]. Den indgås på Unionens vegne af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse.

3. Traktaterne 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 stk. 2, medmindre Det Europæiske Råd efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist.

4. Ved anvendelsen af stk. 2 og 3 deltager det medlem af Det Europæiske Råd og Rådet, der repræsenterer den udtrædende medlemsstat, ikke i Det Europæiske Råds eller Rådets drøftelser eller afgørelser vedrørende denne stat.

Kvalificeret flertal defineres som angivet i artikel 238, stk. 3, litra b), [TEUF].

5. Hvis en stat, der er udtrådt af Unionen, på ny anmoder om medlemskab, behandles dens anmodning efter proceduren i artikel 49.«

4 Artikel 82 TEUF, som er indeholdt i denne traktats tredje del, afsnit V, vedrørende »[e]t område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Det retlige samarbejde i straffesager i Unionen bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på de områder, der er nævnt i stk. 2 og i artikel 83.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger med henblik på:

[...]

d) at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.«

- 5 Den nævnte traktats femte del, der vedrører Unionens optræden udadtil, indeholder i afsnit V vedrørende »[i]nternationale aftaler« artikel 217 TEUF, som er affattet således:

»Unionen kan med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer indgå aftaler, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler.«

Protokol (nr. 21)

- 6 Artikel 1 i protokol (nr. 21) har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 3 deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, [TEUF]. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanterne for Det Forenede Kongeriges og Irlands regeringer.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, [TEUF].«

- 7 Protokollens artikel 2 bestemmer:

»Som følge af artikel 1 og med forbehold af artikel 3, 4 og 6 er ingen bestemmelser i tredje del, afsnit V, [TEUF], ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger bindende for eller finder anvendelse i Det Forenede Kongerige eller Irland; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde disse staters beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Det Forenede Kongerige eller Irland.«

- 8 Protokollens artikel 3, stk. 1, første afsnit, har følgende ordlyd:

»Det Forenede Kongerige eller Irland kan inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til tredje del, afsnit V, [TEUF], skriftligt meddele Rådets formand, at den pågældende stat ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter den skal have ret hertil.«

- 9 Protokollens artikel 4a fastsætter:

»1. Bestemmelserne i denne protokol finder anvendelse på Det Forenede Kongerige og Irland, også for så vidt angår foranstaltninger, der er foreslået eller vedtaget i medfør af tredje del, afsnit V, [TEUF], og som ændrer en eksisterende foranstaltning, som de er bundet af.

2. I tilfælde, hvor Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, beslutter, at Det Forenede Kongeriges eller Irlands ikke-deltagelse i den ændrede udgave af den eksisterende foranstaltning gør denne foranstaltning uanvendelig for andre medlemsstater eller Unionen, kan det imidlertid tilskynde Det Forenede Kongerige eller Irland til at give meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4. I forbindelse med artikel 3 begynder en ny periode på to måneder at løbe fra datoen for Rådets afgørelse.

[...]«

10 Artikel 6 i protokol (nr. 21) bestemmer:

»Hvis Det Forenede Kongerige eller Irland i tilfælde, som er nævnt i denne protokol, er bundet af en foranstaltning, som Rådet har vedtaget i henhold til tredje del, afsnit V, [TEUF], finder de relevante bestemmelser i traktaterne anvendelse på denne stat for den pågældende foranstaltning.«

Udtrædelsesaftalen

11 Udtrædelsesaftalens artikel 62 henhører under denne aftales tredje del, der indeholder »[u]dtrædelsesbestemmelser[ne]«, og har overskriften »Igangværende retligt samarbejde i straffesager«. Den nævnte artikels stk. 1 fastsætter:

»Følgende retsakter finder anvendelse som følger i Det Forenede Kongerige samt i medlemsstaterne i situationer, der involverer Det Forenede Kongerige:

[...]

b) Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA [af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1)] finder anvendelse på europæiske arrestordrer, såfremt den eftersøgte person blev anholdt inden overgangsperiodens udløb med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, uafhængigt af den fuldbyrdende judicielle myndigheds afgørelse om, hvorvidt den eftersøgte person fortsat skal frihedsberøves eller løslades midlertidigt

[...]«

12 Den nævnte aftales artikel 126, der er indeholdt i aftalens fjerde del vedrørende »[o]vergang[en]«, og som har overskriften »Overgangsperiode«, er sålydende:

»Der er en overgangs- eller gennemførelsesperiode, som starter på dagen for denne aftales ikrafttræden og slutter den 31. december 2020.«

13 Aftalens artikel 127, der har overskriften »Overgangsperiodens anvendelsesområde«, og som er indeholdt i aftalens fjerde del, bestemmer:

»1. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden.

[...]

6. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, forstås enhver henvisning til medlemsstaterne i den EU-ret, som finder anvendelse i henhold til stk. 1, herunder som gennemført og anvendt af medlemsstaterne, i overgangsperioden således, at den omfatter Det Forenede Kongerige.

[...]«

- 14 Samme aftales artikel 185, der er omfattet af aftalens sjette del indeholdende de »[i]nstitutionelle og afsluttende bestemmelser«, og som har overskriften »Ikrafttræden og anvendelse«, fastsætter følgende i stk. 4:

»Anden og tredje del med undtagelse af artikel 19, artikel 34, stk. 1, artikel 44 og artikel 96, stk. 1, samt sjette del, afsnit I, og artikel 169-181 finder anvendelse fra overgangsperiodens udløb.«

Handels- og samarbejdsaftalen

- 15 23. betragtning til handels- og samarbejdsaftalen er affattet på følgende måde:

»Som tager i betragtning, at samarbejdet mellem Det Forenede Kongerige og Unionen om forebyggelse, efterforskning, opdagelse eller retsforfølgning af strafbare handlinger og om fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed, vil gøre det muligt at styrke Det Forenede Kongeriges og Unionens sikkerhed«.

- 16 Aftalens artikel 1 med overskriften »Formål« er sålydende:

»Denne aftale danner grundlag for brede forbindelser mellem parterne inden for et område med velstand og godt naboskab, der er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde og respekt for parternes autonomi og suverænitet.«

- 17 Aftalens artikel 2 med overskriften »Supplerende aftaler« bestemmer:

»1. Hvis Unionen og Det Forenede Kongerige indgår andre bilaterale aftaler mellem hinanden, udgør sådanne aftaler supplerende aftaler til denne aftale, medmindre andet er fastsat i disse aftaler. Sådanne supplerende aftaler udgør en integrerende del af de samlede bilaterale forbindelser, der er underlagt denne aftale, og er en del af den overordnede ramme.

2. Stk. 1 finder også anvendelse på:

- a) aftaler mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og Det Forenede Kongerige på den anden side og
- b) aftaler mellem Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige på den anden.«

- 18 Handels- og samarbejdsaftalens artikel 6 med overskriften »Definitioner« fastsætter i stk. 1, litra g), at der ved »overgangsperiode« i denne aftale forstås den periode, der er omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 126.

- 19 Handels- og samarbejdsaftalens tredje del med overskriften »Samarbejde om retshåndhævelse og retligt samarbejde i straffesager« indeholder bl.a. afsnit VII, der har overskriften »Overgivelse«, og som indeholder aftalens artikel 596-632.

20 Aftalens artikel 596 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Formålet med dette afsnit er at sikre, at udleveringsordningen mellem medlemsstaterne på den ene side og Det Forenede Kongerige på den anden side er baseret på en mekanisme for overgivelse i medfør af en arrestordre i overensstemmelse med bestemmelserne i dette afsnit.«

21 Aftalens artikel 632, der har overskriften »Anvendelse på eksisterende europæiske arrestordrer«, bestemmer:

»Dette afsnit finder anvendelse på europæiske arrestordrer, der er udstedt i overensstemmelse med [rammeafgørelse 2002/584] af en stat inden overgangsperiodens udløb, hvis den eftersøgte ikke er blevet anholdt med henblik på fuldbyrdelse inden overgangsperiodens udløb.«

Irsk ret

22 Rammeafgørelse 2002/584 blev gennemført i irsk ret ved European Arrest Warrant Act 2003 (lov af 2003 om den europæiske arrestordre). Denne lovs section 3 gør det muligt for Minister for Foreign Affairs (udenrigsministeren) ved bekendtgørelse og med henblik på den nævnte lov at udpege en relevant medlemsstat, der i medfør af sin nationale ret har gennemført rammeafgørelsen. Ved European Arrest Warrant Act, 2003 (Designated Member States) Order 2004 (bekendtgørelse af 2004 vedrørende lov af 2003 om den europæiske arrestordre (udpegede medlemsstater)) er Det Forenede Kongerige blevet udpeget med henblik på anvendelsen af section 3 i lov af 2003 om den europæiske arrestordre.

23 I medfør af European Arrest Warrant (Application to Third Countries amendment) and Extradition (Amendment) Act 2012 (lov af 2012 om den europæiske arrestordre (ændring med hensyn til anvendelsen på tredjelande) og overgivelse (ændring)) kan udenrigsministeren bestemme, at lov af 2003 om den europæiske arrestordre skal finde anvendelse på et tredjeland, forudsat at der – som fastsat i lovens section 2(3) – foreligger en gældende aftale mellem det nævnte tredjeland og Unionen med henblik på overgivelse af eftersøgte personer i retsforfølgelses- eller straffeøjemed.

24 Med henblik på gennemførelsen af dels udtrædelsesaftalens bestemmelser vedrørende opretholdelsen af rammeafgørelse 2002/584 i overgangsperioden, dels handels- og samarbejdsaftalens bestemmelse, der fastsætter, at den ved sidstnævnte aftales tredje del, afsnit VII, indførte overgivelsesmekanisme skal finde anvendelse på visse europæiske arrestordrer udstedt inden udløbet af denne overgangsperiode, vedtog Irland for så vidt angår europæiske arrestordrer udstedt af en judicial myndighed i Det Forenede Kongerige successivt følgende retsakter:

- European Arrest Warrant Act 2003 (Designated Member State) (Amendment) Order 2020 (bekendtgørelse af 2020 om ændring af lov af 2003 om den europæiske arrestordre (udpeget medlemsstat)) og Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Act 2019 (lov af 2019 om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union (afledte forskrifter)) vedrørende europæiske arrestordrer udstedt inden udløbet af overgangsperioden og vedrørende personer anholdt inden udløbet af denne periode
- European Arrest Warrant (Application to Third Countries) (United Kingdom) Order 2020 (bekendtgørelse af 2020 om den europæiske arrestordre (anvendelse på tredjelande) (Det

Forenede Kongerige)) vedrørende europæiske arrestordre udstedt inden udløbet af overgangsperioden og vedrørende personer, der endnu ikke var blevet anholdt ved udløbet af denne periode.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 25 Den 9. september 2020 blev SD anholdt i Irland på grundlag af en europæisk arrestordre, som Det Forenede Kongeriges judicielle myndigheder havde udstedt den 20. marts 2020 med henblik på fuldbyrdelsen af en frihedsstraf på otte år. Hvad angår SN blev denne anholdt i Irland den 25. februar 2021 på grundlag af en europæisk arrestordre udstedt af de samme myndigheder den 5. oktober 2020 med henblik på indledningen af strafforfølgning. De berørte personer blev varetægtsfængslet i Irland i afventning af en afgørelse om deres overgivelse til Det Forenede Kongeriges myndigheder, og de er på nuværende tidspunkt frihedsberøvede.
- 26 Den 16. februar 2021 og den 5. marts 2021 indgav henholdsvis SD og SN en anmodning om undersøgelse til High Court (ret i første instans, Irland) med henblik på i det væsentlige at anfægte lovligheden af deres frihedsberøvelse, idet de gjorde gældende, at Irland ikke længere kunne anvende ordningen med den europæiske arrestordre i forhold til Det Forenede Kongerige. Efter at have fastslået, at de berørte personers frihedsberøvelse var forskriftsmæssig, afviste denne ret at træffe afgørelse om, at de pågældende skulle løslades. De berørte har herefter iværksat to særskilte appeller for den forelæggende ret.
- 27 Den nævnte ret er af den opfattelse, at lov af 2003 om den europæiske arrestordre, som gennemfører rammeafgørelse 2002/584 i irsk ret, finder anvendelse over for et tredjeland, forudsat at der foreligger en gældende aftale mellem tredjelandet og Unionen med henblik på overgivelsen af personer, som er eftersøgt i retsforfølgelses- eller straffeøjemed. For at denne lovgivning skal kunne finde anvendelse, skal den pågældende aftale imidlertid være bindende for Irland.
- 28 For det tilfælde, at de i udtrædelsesaftalen og handels- og samarbejdsaftalen indeholdte bestemmelser vedrørende den europæiske arrestordre ikke er bindende for Irland, er de nationale bestemmelser om opretholdelse af den nævnte ordning i forhold til Det Forenede Kongerige således ugyldige, og som følge heraf vil opretholdelsen af de berørte personers frihedsberøvelse være ulovlig. Lovligheden af de sidstnævntes frihedsberøvelse afhænger derfor af spørgsmålet om, hvorvidt udtrædelsesaftalen og handels- og samarbejdsaftalen er gyldigt bindende for Irland, hvilket ikke kan være tilfældet, eftersom disse aftaler indeholder foranstaltninger henhørende under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som Irland er undtaget fra i medfør af protokol (nr. 21).
- 29 Ifølge SN og SD kan hverken artikel 50 TEU eller artikel 217 TEUF, der udgør retsgrundlaget for henholdsvis udtrædelsesaftalen og handels- og samarbejdsaftalen, støtte en inklusion af foranstaltninger, der henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, i disse aftaler. For hver af disse aftaler havde det været nødvendigt ligeledes at anvende artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF, idet en tilføjelse af sidstnævnte bestemmelse i aftalernes retsgrundlag udløser anvendelsen af protokol (nr. 21).
- 30 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at Irland tilsluttede sig rammeafgørelse 2002/584 på et tidspunkt, hvor Det Forenede Kongerige udgjorde en integrerende del af den ved rammeafgørelsen indførte ordning. De respektive forpligtelser i udtrædelsesaftalen og handels-

og samarbejdsaftalen indebærer således ikke nye forpligtelser for Irland, men fastsætter snarere, at de eksisterende forpligtelser fortsat skal finde anvendelse. Desuden er de to aftaler bindende for Det Forenede Kongerige og Unionen i international ret.

- 31 På denne baggrund har Supreme Court (øverste domstol, Irland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Under hensyntagen til, at Irland fortsat har suverænitet inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i medfør af Irlands ret til at vælge at deltage i de foranstaltninger, der er vedtaget på området af Unionen i henhold til afsnit V i EUF-traktatens tredje del;

under hensyntagen til, at det anførte materielle retsgrundlag for udtrædelsesaftalen (og afgørelsen om indgåelse af samme) er artikel 50 TEU;

under hensyntagen til, at det anførte materielle retsgrundlag for handels- og samarbejdsaftalen (og afgørelsen om indgåelse af samme) er artikel 217 TEUF; og

under hensyntagen til, at det herefter ikke blev anset for påkrævet eller tilladt for Irland at gøre brug af opt in-ordningen, hvorfor der ikke blev foretaget en sådan opt in:

[1]) Kan udtrædelsesaftalens bestemmelser, hvorefter ordningen med den europæiske arrestordre fortsat finder anvendelse for Det Forenede Kongerige i den overgangsperiode, der er fastsat i samme aftale, anses for at være bindende for Irland under hensyntagen til aftalens indhold, der i [væsentlig grad] er omfattet af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed[?]

[2]) [K]an handels- og samarbejdsaftalens bestemmelser, hvorefter ordningen med den europæiske arrestordre fortsat finder anvendelse for Det Forenede Kongerige efter den relevante overgangsperiode, anses for at være bindende for Irland under hensyntagen til aftalens indhold, der i [væsentlig grad] er omfattet af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed?«

Om hasteproceduren

- 32 Den forelæggende ret har anmodet om anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement, og subsidiært om anvendelse af den fremskyndede procedure, som er fastsat i reglementets artikel 105. Til støtte for sin anmodning har den nævnte ret bl.a. henvist til den omstændighed, at SN og SD på nuværende tidspunkt er frihedsberøvede i afventning af afgørelsen om deres respektive overgivelse til Det Forenede Kongeriges myndigheder.
- 33 Det skal for det første bemærkes, at nærværende præjudicielle forelæggelse i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Irland skal fuldbyrde europæiske arrestordre udstedt på grundlag af rammeafgørelse 2002/584, der henhører under de områder, som er omhandlet i afsnit V i EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den kan følgelig undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 34 For det andet skal det bemærkes, at der i henhold til Domstolens praksis skal tages hensyn til den omstændighed, at de af hovedsagen berørte personer på nuværende tidspunkt er frihedsberøvede, og at deres fortsatte frihedsberøvelse afhænger af løsningen af tvisten i hovedsagen (dom af

17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed), C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.10.2021, Openbaar Ministerie (Retten til at blive hørt af den fuldbyrdende judicielle myndighed), C-428/21 PPU og C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, præmis 32).

- 35 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at SN og SD på nuværende tidspunkt er frihedsberøvede. I lyset af den forelæggende rets forklaringer, der er sammenfattet i nærværende doms præmis 28, afhænger opretholdelsen af deres frihedsberøvelse i Irland endvidere af den afgørelse, som Domstolen vil træffe i denne sag, for så vidt som SN og SD i forhold til Domstolens besvarelse kan blive løsladt eller overgivet til Det Forenede Kongeriges myndigheder.
- 36 Under disse omstændigheder har Domstolens Første Afdeling den 17. august 2021 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 37 Det er desuden blevet besluttet at henvise sagen til Domstolen med henblik på fordeling heraf til Store Afdeling.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 38 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om dels udtrædelsesaftalens bestemmelser om opretholdelse af ordningen med den europæiske arrestordre over for Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, dels handels- og samarbejdsaftalens bestemmelse, der fastsætter, at den ved sidstnævnte aftales tredje del, afsnit VII, indførte overgivelsesmekanisme skal finde anvendelse på europæiske arrestordrer, der er blevet udstedt inden udløbet af denne overgangsperiode, og som vedrører personer, der ved udløbet af denne periode endnu ikke var blevet anholdt med henblik på fuldbyrdelse af sådanne ordrer, er bindende for Irland.
- 39 Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret ikke har identificeret de specifikke bestemmelser i disse aftaler, i medfør af hvilke de i hovedsagen omhandlede europæiske arrestordrer skal fuldbyrdes. Når dette er sagt, er denne omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 39, og af 17.6.2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, præmis 81).
- 40 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de forelagte spørgsmål vedrører dels udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b), sammenholdt med aftalens artikel 185, stk. 4, dels handels- og samarbejdsaftalens artikel 632.

- 41 Udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b), og artikel 185, stk. 4, fastsætter nemlig opretholdelsen af forpligtelsen til efter overgangsperiodens udløb at fuldbyrde europæiske arrestordrer udstedt i overensstemmelse med rammeafgørelse 2002/584, når den eftersøgte person er blevet anholdt inden denne periodes udløb, som ved aftalens artikel 126 blev fastsat til den 31. december 2020.
- 42 Hvad angår handels- og samarbejdsaftalens artikel 632 er fuldbyrdelsen af europæiske arrestordrer, der er blevet udstedt i overensstemmelse med den nævnte rammeafgørelse inden overgangsperiodens udløb, i henhold til denne bestemmelse underlagt den overgivelsesordning, som er fastsat i aftalens tredje del, afsnit VII, hvis den eftersøgte ikke er blevet anholdt med henblik på fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre inden denne periodes udløb.
- 43 Det er derfor mere specifikt i lyset af dels udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b), sammenholdt med aftalens artikel 185, stk. 4, dels handels- og samarbejdsaftalens artikel 632, at det skal efterprøves, om deres inklusion i henholdsvis den første og den anden af disse aftaler skulle have udløst anvendelsen af protokol (nr. 21), hvorved disse bestemmelser principielt ikke kan finde anvendelse på Irland uagtet den beføjelse, som denne medlemsstat ved protokollen er blevet tillagt til at deltage i foranstaltninger henhørende under EUF-traktatens tredje del, afsnit V.
- 44 Under disse omstændigheder, og henset til de forklaringer, som den forelæggende ret har fremført i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, skal det fastslås, at denne ret med sine spørgsmål har anmodet Domstolen om at afgøre, om artikel 50 TEU, artikel 217 TEUF og protokol (nr. 21) skal fortolkes således, at udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b) – sammenholdt med aftalens artikel 185, stk. 4 – og handels- og samarbejdsaftalens artikel 632 er bindende for Irland.
- 45 I denne henseende skal det bemærkes, at protokol (nr. 21) bestemmer, at Irland ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, TEUF, og at ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til dette afsnit og ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit er bindende for eller finder anvendelse i Irland, medmindre Irland beslutter at deltage i vedtagelsen af sådanne foranstaltninger eller at acceptere dem.
- 46 Udtrædelsesaftalen og handels- og samarbejdsaftalen er imidlertid ikke blevet indgået på grundlag af det nævnte afsnit, men på grundlag af henholdsvis artikel 50, stk. 2, TEU og artikel 217 TEUF. Det skal derfor afgøres, om disse retsgrundlag i sig selv var egnede til at støtte dels inklusionen i udtrædelsesaftalen af bestemmelser om opretholdelse af anvendelsen af rammeafgørelse 2002/584 vedrørende europæiske arrestordrer udstedt af Det Forenede Kongerige, dels inklusionen i handels- og samarbejdsaftalen af en bestemmelse, som fastsætter, at den ved sidstnævnte aftales tredje del, afsnit VII, indførte overgivelsesmekanisme skal finde anvendelse på europæiske arrestordrer, der er blevet udstedt inden overgangsperiodens udløb, og som vedrører personer, der ved udløbet af denne periode endnu ikke var blevet anholdt med henblik på fuldbyrdelse af sådanne ordrer, eller om det – således som SD og SN har gjort gældende – forholder sig således, at artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF ligeledes skulle have været anført i det materielle retsgrundlag for indgåelsen af disse aftaler, hvorved anvendelsen af protokol (nr. 21) ville være blevet udløst.
- 47 Det er nemlig en retsakts retsgrundlag, hvis korrekthed bedømmes ved hjælp af objektive elementer såsom retsaktens formål og indhold, der afgør, hvilke protokoller der eventuelt finder anvendelse, og ikke omvendt (dom af 22.10.2013, Kommissionen mod Rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 74).

- 48 Hvad for det første angår artikel 50 TEU, der er blevet anvendt som grundlag for udtrædelsesaftalen, fremgår det af dennes stk. 2 og 3, at bestemmelsen fastsætter en udtrædelsesprocedure, der for det første omfatter en meddelelse til Det Europæiske Råd om beslutningen om at udtræde, for det andet forhandling og indgåelse af en aftale om de nærmere bestemmelser for denne udtræden under hensyn til de fremtidige forbindelser mellem den pågældende stat og Unionen og for det tredje selve denne udtræden af Unionen på datoen for den nævnte aftales ikrafttræden eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger, to år efter meddelelsen til Det Europæiske Råd, medmindre sidstnævnte efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Heraf følger, at artikel 50 TEU forfølger et dobbelt formål, nemlig for det første at fastslå en medlemsstats suveræne ret til at udtræde af Unionen og for det andet at tilvejebringe en procedure med henblik på at muliggøre en velordnet gennemførelse af en sådan udtræden (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 56).
- 50 Det er med henblik på at opfylde sidstnævnte formål på effektiv vis, at artikel 50, stk. 2, TEU tillægger Unionen enekompetence til at forhandle og indgå en aftale, der fastsætter de nærmere bestemmelser for udtrædelsen, idet denne aftale på alle områder, der henhører under traktaterne, skal regulere samtlige spørgsmål vedrørende adskillelsen mellem Unionen og den stat, der træder ud af denne.
- 51 Det var derfor i medfør af denne kompetence, at Unionen kunne forhandle og indgå udtrædelsesaftalen, som i forhold til Det Forenede Kongerige bl.a. fastsætter, at det fortsat skal tilstræbes at anvende en betydelig del af gældende EU-ret med henblik på at mindske usikkerheden og, så vidt muligt, at begrænse de forstyrrelser, der forårsages af den omstændighed, at traktaterne ophører med at finde anvendelse på den udtrædende stat på udtrædelsesdatoen, til et minimum, således som det følger af punkt 4 i de retningslinjer, som Det Europæiske Råd vedtog på det ekstraordinære møde den 29. april 2017 efter Det Forenede Kongeriges meddelelse i henhold til artikel 50 TEU.
- 52 Nærmere bestemt fastsætter udtrædelsesaftalens artikel 127, at medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten, som omfatter rammeafgørelse 2002/584, anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden. Endvidere finder denne rammeafgørelse i medfør af den nævnte aftales artikel 185, stk. 4, anvendelse i forhold til Det Forenede Kongerige i de situationer, som er omhandlet i aftalens artikel 62, stk. 1, litra b).
- 53 Som anført af generaladvokaten i punkt 52 og 53 i forslaget til afgørelse kan den i artikel 218 TEUF fastsatte procedure for indgåelse af internationale aftaler i øvrigt vise sig at være uforenelig med den procedure, der er fastsat i artikel 50, stk. 2 og 4, TEU, f.eks. fordi Rådet i henhold til artikel 218 TEUF indgår aftalen ved enstemmighed og ikke, som det er tilfældet med indgåelsen af en aftale om udtræden, med kvalificeret flertal, endda uden deltagelse af den udtrædende medlemsstats repræsentant.
- 54 For så vidt som udtrædelsesaftalen dækker samtlige de områder og spørgsmål, der er omhandlet i nærværende doms præmis 50, og eftersom artikel 50, stk. 2, TEU ikke kan anvendes samtidig med retsgrundlag, der fastsætter procedurer, som er uforenelige med den procedure, der er fastsat i nævnte artikels stk. 2 og 4 (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), skal det heraf udledes, at det i udtrædelsesaftalen kun er artikel 50 TEU – som selvstændigt retsgrundlag,

der er uafhængigt af ethvert andet retsgrundlag i traktaterne – som kan sikre, at samtlige de under traktaterne henhørende områder behandles på en sammenhængende måde, der kan sikre en velordnet udtræden.

- 55 Det skal endvidere præciseres, at udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b), vedrører foranstaltninger, der var bindende på irsk område inden denne aftales ikrafttrædelsesdato. Såfremt artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF blev føjet til det materielle retsgrundlag med henblik på at støtte udtrædelsesaftalen, ville dette kunne medføre usikkerhed, idet Irland – der har valgt at være bundet af ordningen med den europæiske arrestordre, herunder i forhold til Det Forenede Kongerige – som konsekvens af den heraf følgende anvendelse af protokol (nr. 21) ville blive behandlet, som om landet aldrig har deltaget heri. En sådan situation er vanskeligt forenelig med det i nærværende doms præmis 51 anførte formål om at mindske usikkerheden og begrænse forstyrrelserne med henblik på en velordnet udtræden.
- 56 Eftersom artikel 50, stk. 2, TEU udgør det eneste passende retsgrundlag til at indgå udtrædelsesaftalen, kunne bestemmelserne i protokol (nr. 21) således ikke finde anvendelse i denne sammenhæng.
- 57 Hvad for det andet angår artikel 217 TEUF, der er blevet anvendt som retsgrundlag for handels- og samarbejdsaftalen, har Domstolen allerede fastslået, at denne bestemmelse giver Unionen kompetence til at sikre overholdelsen af forpligtelser over for tredjelande inden for alle de områder, der er omfattet af EUF-traktaten (dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 De aftaler, der indgås på grundlag af denne bestemmelse, kan derfor indeholde regler vedrørende samtlige områder, der henhører under Unionens kompetence. Eftersom Unionen i medfør af artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF råder over en delt kompetence for så vidt angår afsnit V i EUF-traktatens tredje del, kan foranstaltninger, som henhører under dette kompetenceområde, inkluderes i en associeringsaftale, der er støttet på artikel 217 TEUF, såsom handels- og samarbejdsaftalen.
- 59 For så vidt som det er ubestridt, at den overgivelsesmekanisme, der er indført ved afsnit VII i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, og som finder anvendelse på de i aftalens artikel 632 omhandlede europæiske arrestordrer, faktisk henhører under dette kompetenceområde, skal det undersøges, om inklusionen af en sådan mekanisme i en associeringsaftale herudover kræver tilføjelse af et særligt retsgrundlag såsom artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF.
- 60 I denne henseende har Domstolen ganske vist fastslået, at Rådet på grundlag af artikel 217 TEUF kun kan vedtage en retsakt inden for rammerne af en associeringsaftale på den betingelse, at denne retsakt knytter sig til et af Unionens særlige kompetenceområder og ligeledes henviser til det retsgrundlag, der svarer til dette område (jf. i denne retning dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 62).
- 61 Dette krav blev imidlertid fastsat i en sag, hvor der ikke var tale om indgåelse af en associeringsaftale, men om vedtagelse af en afgørelse om den holdning, som skal indtages på Unionens vegne, i et organ nedsat ved en sådan aftale. Således som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, var det i denne særlige sammenhæng – nemlig hvor der foreligger en afgørelse, som i overensstemmelse med artikel 218, stk. 8 og 9, TEUF er blevet vedtaget med

kvalificeret flertal uden Europa-Parlamentets deltagelse – at tilføjelsen af et specifikt retsgrundlag var påkrævet for at sikre, at eventuelle strengere processuelle krav, der var særlige for det pågældende område, ikke blev omgået.

- 62 Når indgåelsen af en aftale såsom handels- og samarbejdsaftalen ikke vedrører et enkelt specifikt politikområde, men tværtimod en bred vifte af Unionens kompetenceområder med henblik på at gennemføre en associering mellem Unionen og en tredjestat, og når denne indgåelse i overensstemmelse med artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. i), TEUF og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, første punktum, TEUF under alle omstændigheder kræver enstemmighed og Europa-Parlamentets godkendelse, er der for så vidt angår en sådan indgåelse derimod ingen risiko for omgåelse af strengere processuelle krav.
- 63 Det skal tilføjes, at nødvendigheden af at tilføje et specifikt retsgrundlag henhørende under afsnit V i EUF-traktatens tredje del til de retsgrundlag, der henviser til bestemmelser i en under Unionens kompetenceområde henhørende associeringsaftale, der er omfattet af dette afsnit, heller ikke kan udledes af Domstolens praksis, hvorefter det kun er undtagelsesvist, at retsakter, der har flere formål eller består af flere led, som på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse er accessorisk i forhold til et andet, skal være støttet på de dertil svarende forskellige retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 I denne henseende har Domstolen på området for aftaler om udviklingssamarbejde fastslået, at den omstændighed at stille krav om, at en sådan aftale ligeledes skal baseres på en anden bestemmelse end dens generiske retsgrundlag, hver gang den berører et særligt område, i praksis ville tømme kompetencen og proceduren i dette retsgrundlag for indhold (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Disse betragtninger finder anvendelse mutatis mutandis på associeringsaftaler, hvis formål er udformet bredt, således at de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dem, vedrører en bred vifte af Unionens kompetenceområder.
- 66 Dette er netop tilfældet for handels- og samarbejdsaftalen, idet denne aftale, således som Rådet har anført i sine indlæg, skulle have en tilstrækkelig bred rækkevidde med henblik på mellem aftaleparterne at sikre en passende balance mellem rettighederne og forpligtelserne samt sammenholdet mellem de 27 medlemsstater.
- 67 I lyset af handels- og samarbejdsaftalens udvidede rækkevidde, sammenhængen omkring vedtagelsen af aftalen og de entydige erklæringer fra samtlige de institutioner og medlemsstater, der var involveret under hele forhandlingsforløbet vedrørende Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, indgår inklusionen af bestemmelser, der henhører under afsnit V i EUF-traktatens tredje del i denne aftale, sammen med regler og foranstaltninger på en lang række andre EU-retlige områder, derfor i det overordnede formål med aftalen, som er at danne grundlag for brede forbindelser mellem parterne inden for et område med velstand og godt naboskab, der er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde og respekt for parternes autonomi og suverænitet.
- 68 Den ved handels- og samarbejdsaftalen indførte overgivelsesmekanisme bidrager til opfyldelsen af dette formål, idet parterne i 23. betragtning til denne aftale har anført, at deres samarbejde om bl.a. efterforskning, opdagelse eller retsforfølgning af strafbare handlinger og om fuldbyrdelse af

strafferetlige sanktioner vil gøre det muligt at styrke Det Forenede Kongeriges og Unionens sikkerhed. Det følger heraf, at handels- og samarbejdsaftalen ikke kan anskues således, at den har flere formår eller består af flere led som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 63.

- 69 De regler vedrørende overgivelse af personer på grundlag af en europæisk arrestordre, der er indeholdt i handels- og samarbejdsaftalen, og navnlig i denne aftales artikel 632 om disse reglers anvendelse på eksisterende europæiske arrestordrer, kunne følgelig inkluderes i denne aftale på grundlag af artikel 217 TEUF alene, uden at bestemmelserne i protokol (nr. 21) finder anvendelse herpå.
- 70 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 50 TEU, artikel 217 TEUF og protokol (nr. 21) skal fortolkes således, at udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b) – sammenholdt med aftalens artikel 185, stk. 4 – og handels- og samarbejdsaftalens artikel 632 er bindende for Irland.

Sagsomkostninger

- 71 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 50 TEU, artikel 217 TEUF og den som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal fortolkes således, at artikel 62, stk. 1, litra b), i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab – sammenholdt med aftalens artikel 185, stk. 4 – samt artikel 632 i handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side er bindende for Irland.

Underskrifter