



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 november 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Artikel 50 FEU – Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Artikel 217 FEUF – Avtal om handel och samarbete med Förenade kungariket – Protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Systemet med europeisk arresteringsorder har genom utträdesavtalet behållits under en övergångsperiod i förhållande till Förenade kungariket – Huruvida bestämmelser om en mekanism för överlämnande som infördes genom handels- och samarbetsavtalet med Förenade kungariket ska tillämpas på en europeisk arresteringsorder – Huruvida systemen är bindande för Irland”

I mål C-479/21 PPU,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) genom beslut av den 30 juli 2021, som inkom till domstolen den 3 augusti 2021, i förfaranden rörande verkställighet av europeiska arresteringsorder som utfärdats mot

SN,

SD,

ytterligare deltagare i rättegången:

Governor of Cloverhill Prison,

Irland,

Attorney General,

Governor of Mountjoy Prison,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

* Rättegångsspråk: engelska.

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan (referent), F. Biltgen, N. Piçarra, L.S. Rossi och N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 september 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- SN, genom M. Hanahoe och R. Purcell, solicitors, S. Guerin och C. Donnelly, SC, samt M. Lynam och S. Brittain, barristers,
- SD, genom C. Mulholland, solicitor, S. Guerin och C. Donnelly, SC, M. Lynam och S. Brittain, barristers, samt E. Walker, BL,
- Irland, genom P. Gallagher, A. Morrissey och C. McMahon, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Gray och R. Kennedy, SC, samt A. Carroll, L. Masterson och H. Godfrey, BL,
- Konungariket Danmark, genom L. Teilgård, i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom A. Ștefănuț, K. Pleśniak, A. Antoniadis och J. Ciantar, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Leupold, L. Baumgart och H. Krämer, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 9 november 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 FEU, artikel 217 FEUF, protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU- och EUF-fördragen (nedan kallat protokoll (nr) 21), avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat utträdesavtalet) och avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan (EUT L 149, 2021, s. 10) (nedan kallat handels- och samarbetsavtalet).
- 2 Begäran har framställts i samband med verkställighet i Irland av två europeiska arresteringsorder som rättsliga myndigheter i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland utfärdat mot SD för verkställighet av en straffrättslig påföljd och mot SN för lagföring i brottmål.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Fördragen

- 3 Artikel 50 FEU har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur unionen.

2. Den medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla sin avsikt till Europeiska rådet. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Detta avtal ska förhandlas i enlighet med artikel 218.3 [FEUF]. Det ska ingås på unionens vägnar av rådet som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

3. Fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter den anmälan som avses i punkt 2, om inte Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.

4. Vid tillämpning av punkterna 2 och 3 får den medlem i Europeiska rådet och rådet som företräder den medlemsstat som utträder inte delta, vare sig i de överläggningar eller i de beslut i Europeiska rådet och rådet som rör den medlemsstaten.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 b [FEUF].

5. Om den stat som har utträtt ur unionen begär att på nytt få ansluta sig, ska dess begäran omfattas av förfarandet i artikel 49.”

- 4 I artikel 82.1 FEUF, som ingår i avdelning V om ett ”[o]mråde med frihet, säkerhet och rättvisa”, i tredje delen av fördraget, föreskrivs följande:

”Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegripa en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på de områden som avses i punkt 2 och artikel 83.

Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att

...

- d) underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut.”

- 5 Artikel 217 FEUF återfinns i avdelning V om "[i]nternationella avtal" i den femte delen av fördraget, vilken i sin tur rör unionens yttre åtgärder. Artikel 1 har följande lydelse:

"Unionen får med ett eller flera tredjeländer eller en eller flera internationella organisationer ingå avtal som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden."

Protokoll (nr 21)

- 6 Artikel 1 i protokoll (nr 21) har följande lydelse:

"Om inte annat följer av artikel 3 ska Förenade kungariket och Irland inte delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder enligt avdelning V i tredje delen [FEUF]. Enhällighet bland rådets medlemmar, med undantag av företrädarna för Förenade kungarikets och Irlands regeringar, ska krävas för sådana beslut i rådet som ska antas enhälligt.

Vid tillämpning av denna artikel ska kvalificerad majoritet definieras i enlighet med artikel 238.3 [FEUF]."

- 7 I artikel 2 i protokollet föreskrivs följande:

"Till följd av artikel 1 och om inte annat följer av artiklarna 3, 4 och 6 ska inga bestämmelser i avdelning V i tredje delen [FEUF], inga åtgärder som beslutas enligt den avdelningen, inga bestämmelser i ett internationellt avtal som ingås av unionen i enlighet med den avdelningen och inga beslut av Europeiska unionens domstol som innebär en tolkning av en sådan bestämmelse eller åtgärd vara bindande för eller tillämpliga i Förenade kungariket eller Irland: inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka dessa staters befogenheter, rättigheter och skyldigheter; inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka gemenskapens eller unionens regelverk eller utgöra en del av unionsrätten, såsom detta regelverk och denna rätt gäller för Förenade kungariket eller Irland."

- 8 Artikel 3.1 första stycket i protokollet har följande lydelse:

"Förenade kungariket eller Irland kan inom tre månader efter det att ett förslag eller initiativ har lagts fram för rådet i enlighet med avdelning V i tredje delen [FEUF] skriftligen meddela rådets ordförande att Förenade kungariket eller Irland önskar delta i beslutet om och tillämpningen av en sådan föreslagen åtgärd, varefter den staten ska ha rätt att göra detta."

- 9 I artikel 4a i samma protokoll föreskrivs följande:

"1. Bestämmelserna i detta protokoll ska för Förenade kungariket och Irland också tillämpas på sådana åtgärder som föreslås eller beslutas i enlighet med avdelning V i tredje delen [FEUF] och som ändrar en befintlig åtgärd som är bindande för länderna.

2. I de fall då rådet, som beslutar på förslag av kommission, emellertid konstaterar att Förenade kungarikets eller Irlands uteblivna deltagande i den ändrade versionen av en befintlig åtgärd gör det praktiskt omöjligt för andra medlemsstater eller unionen att tillämpa åtgärden, får rådet uppmana medlemsstaten i fråga att lämna en underrättelse i enlighet med artikel 3 eller 4. Vid tillämpning av artikel 3 börjar ytterligare en tvåmånadersperiod att löpa samma dag som rådet har gjort ett sådant konstaterande.

...”

- 10 Artikel 6 i protokoll (nr 21) har följande lydelse:

”När Förenade kungariket eller Irland i sådana fall som avses i detta protokoll är bundet av en åtgärd som rådet har beslutat om i enlighet med avdelning V i tredje delen [FEUF] ska relevanta bestämmelser i fördragen vara tillämpliga på den staten när det gäller den åtgärden.”

Avtalet om utträde

- 11 Artikel 62 i utträdesavtalet ingår i den tredje delen av avtalet, vilken innehåller ”Separationsbestämmelser”, och har rubriken ”Pågående förfaranden för straffrättsligt samarbete”. I artikel 62.1 föreskrivs följande:

”I Förenade kungariket, och i medlemsstaterna i situationer som involverar Förenade kungariket, ska följande akter tillämpas enligt följande:

...

- b) Rådets rambeslut 2002/584/RIF [av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1)] ska tillämpas på europeiska arresteringsorder när den eftersökta personen greps före övergångsperiodens utgång i syfte att verkställa en europeisk arresteringsorder, oavsett den verkställande rättsliga myndighetens beslut om huruvida den eftersökta personen ska hållas kvar i häkte eller tillfälligt försättas på fri fot.

...”

- 12 Artikel 126 i avtalet, som återfinns i den fjärde delen av avtalet med rubriken ”Övergång”, har rubriken ”Övergångsperiod”. Artikeln har följande lydelse:

”En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.”

- 13 I artikel 127 i avtalet, som har rubriken ”Övergångens omfattning” och återfinns i fjärde delen av avtalet, har följande lydelse:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

...

6. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska under övergångsperioden alla hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1, inbegripet såsom denna är genomförd och tillämpas av medlemsstaterna, förstås så att de inbegriper Förenade kungariket.

...”

- 14 Artikel 185 i samma avtal återfinns i den sjätte delen av avtalet, vilken innehåller "[i]nstitutionella bestämmelser och slutbestämmelser", och har rubriken "Ikraftträdande och tillämpning". I fjärde stycket i denna artikel föreskrivs följande:

"Andra och tredje delarna, med undantag av artiklarna 19, 34.1, 44 och 96.1, samt sjätte delen avdelning I och artiklarna 169–181, ska vara tillämpliga från och med övergångsperiodens utgång."

Avtalet om handel och samarbete

- 15 Skäl 23 i handels- och samarbetsavtalet har följande lydelse:

"[som beaktar] att samarbetet mellan Förenade kungariket och unionen om förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring och verkställighet av straffrättsliga påföljder, inbegripet skydd mot och förebyggande av hot mot den allmänna säkerheten, kommer att göra det möjligt att stärka Förenade kungarikets och unionens säkerhet."

- 16 I artikel 1 i avtalet, med rubriken "Syfte", föreskrivs följande:

"Genom detta avtal inrättas grunden för breda förhållanden mellan parterna, inom ett område med välstånd och med god grannsämja som utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete, och som respekterar parternas autonomi och suveränitet."

- 17 I artikel 2 i nämnda avtal, med rubriken "Kompletterande avtal", föreskrivs följande:

"1. Om unionen och Förenade kungariket ingår andra bilaterala avtal emellan ska sådana avtal utgöra kompletterande avtal till detta avtal, om inte annat föreskrivs i de avtalen. Sådana kompletterande bilaterala avtal ska utgöra en integrerad del av de allmänna bilaterala förbindelser som regleras av detta avtal och ska utgöra en del av det övergripande regelverket.

2. Punkt 1 är också tillämplig på

- a) avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Förenade kungariket, å andra sidan, och
- b) avtal mellan Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade kungariket å andra sidan."

- 18 I artikel 6 i handels- och samarbetsavtalet, med rubriken "Definitioner", föreskrivs i punkt 1 g att uttrycket "*övergångsperioden*" vid tillämpningen av detta avtal ska förstås så, att den avser den övergångsperiod som anges i artikel 126 i utträdesavtalet.

- 19 Den tredje delen av handels- och samarbetsavtalet, med rubriken "Brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete", innehåller bland annat avdelning VII, med rubriken "Överlämnande", som innehåller artiklarna 596–632 i avtalet.

- 20 I artikel 596 i avtalet, med rubriken "Mål", föreskrivs följande:

"Målet för denna avdelning är att säkerställa att systemet för utlämning mellan, å ena sidan, medlemsstaterna och, å andra sidan, Förenade kungariket, är baserat på en mekanism för överlämnande på grundval av en arresteringsorder i enlighet med villkoren i denna avdelning."

- 21 I artikel 632 i samma avtal, med rubriken "Tillämpning av befintliga europeiska arresteringsorder", föreskrivs följande:

"Denna avdelning ska tillämpas på europeiska arresteringsorder som utfärdats av en stat i enlighet med [rambeslut 2002/584] före övergångsperiodens utgång, om den eftersökte inte har gripits för verkställighet av arresteringsordern före övergångsperiodens utgång."

Irländsk rätt

- 22 Rambeslut 2002/584 införlivades med irländsk rätt genom European Arrest Warrant Act 2003 (2003 års lag om en europeisk arresteringsorder). Enligt section 3 i denna lag får utrikesministern för de ändamål som avses i lagen genom förordning ange en relevant medlemsstat som enligt sin nationella rätt har genomfört rambeslutet. European Arrest Warrant Act, 2003 (Designated Member States) Order 2004 (2004 års förordning avseende 2003 års lag om en europeisk arresteringsorder (utsedda medlemsstater)) angavs Förenade kungariket i den mening som avses i section 3 i 2003 års lag om en europeisk arresteringsorder.
- 23 Enligt European Arrest Warrant (Application to Third Countries amendment) and Extradition (Amendment) Act 2012 (2012 års lag om en europeisk arresteringsorder (ändring med avseende på tillämpning i tredjeland) och överlämning (ändring)) får utrikesministern besluta att 2003 års lag om en europeisk arresteringsorder ska tillämpas på ett tredjeland, förutsatt, såsom anges i section 2.3 i denna lag, att det finns ett gällande avtal mellan nämnda tredjeland och unionen i syfte att överlämna eftersökta personer för lagföring eller verkställighet av straff.
- 24 För att genomföra bestämmelserna i utträdesavtalet om fortsatt tillämpning av rambeslut 2002/584 under övergångsperioden, å ena sidan, och bestämmelser i handels- och samarbetsavtalet som föreskriver tillämpning av den mekanism för överlämnande som inrättats genom avdelning VII i tredje delen av sistnämnda avtal på vissa europeiska arresteringsorder som utfärdats före övergångsperiodens utgång, å andra sidan, vad gäller europeiska arresteringsorder som utfärdats av en rättslig myndighet i Förenade kungariket, har Irland successivt antagit:
- European Arrest Warrant Act, 2003 (Designated Member State) (Amendment) Order 2020 (2020 års förordning om ändring av 2003 års lag om en europeisk arresteringsorder (utpekad medlemsstat)) och Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Act 2019 (2019 års lag om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen (följdbestämmelser)) om europeiska arresteringsorder som utfärdats före övergångsperiodens utgång och som avser personer som gripits före denna periods utgång,
 - European Arrest Warrant (Application to Third Countries) (United Kingdom) Order 2020 (2020 års förordning om en europeisk arresteringsorder (tillämpning avseende tredjeland) (Förenade kungariket), angående europeiska arresteringsorder som utfärdats före övergångsperiodens utgång och som avser personer som ännu inte har gripits vid denna övergångsperiods utgång.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 25 Den 9 september 2020 greps SD i Irland med stöd av en europeisk arresteringsorder som utfärdats av rättsliga myndigheter i Förenade kungariket den 20 mars 2020 för verkställighet av ett fängelsestraff på 8 år. SN greps i Irland den 25 februari 2021 med stöd av en europeisk

arresteringsorder som samma myndigheter hade utfärdat den 5 oktober 2020 i syfte att inleda ett straffrättsligt förfarande. De berörda personerna frihetsberövades i Irland i avvaktan på ett beslut om att överlämna dem till myndigheterna i Förenade kungariket och är för närvarande frihetsberövade.

- 26 SD och SN ingav den 16 februari 2021 respektive den 5 mars 2021 en begäran om utredning till High Court (Överdomstolen, Irland) i syfte att bestrida lagenligheten av frihetsberövandet och de gjorde gällande att Irland inte längre kunde tillämpa systemet med en europeisk arresteringsorder i förhållande till Förenade kungariket. Efter att ha konstaterat att frihetsberövandet av de berörda personerna var rättsenligt, avslog nämnda domstol ansökan om att de skulle försättas på fri fot. SD och SN ingav då två separata överklaganden till den hänskjutande domstolen.
- 27 Enligt den hänskjutande domstolen är 2003 års lag om en europeisk arresteringsorder, genom vilken rambeslut 2002/584 införlivas med irländsk rätt, tillämplig på ett tredjeland i den mån det finns ett gällande avtal mellan nämnda tredjeland och unionen om överlämnande av eftersökta personer för lagföring eller straffverkställighet. För att denna lagstiftning ska vara tillämplig måste avtalet i fråga emellertid vara bindande för Irland.
- 28 För det fall bestämmelserna i utträdesavtalet och i handels- och samarbetsavtalet om systemet med en europeisk arresteringsorder inte är bindande för Irland, är de nationella bestämmelser som föreskriver att nämnda system ska fortsätta att gälla i förhållande till Förenade kungariket ogiltiga, vilket skulle innebära att det är rättsstridigt att fortsatt hålla de berörda personerna frihetsberövade. Frågan huruvida frihetsberövandet av dessa är rättsenligt beror således på huruvida utträdesavtalet och handels- och samarbetsavtalet är bindande för Irland, vilket eventuellt inte är fallet, eftersom de innehåller åtgärder som omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa och som Irland är undantaget från enligt protokoll (nr 21).
- 29 Enligt SN och SD kan varken artikel 50 FEU eller artikel 217 FEUF, vilka utgör den rättsliga grunden för utträdesavtalet respektive för handels- och samarbetsavtalet, ligga till grund för att i dessa avtal inkludera åtgärder som omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa. För vart och ett av dessa avtal skulle det vara nödvändigt att även tillämpa artikel 82.1 andra stycket d FEUF, eftersom tillägget av sistnämnda bestämmelse i den rättsliga grunden för dessa avtal skulle medföra att protokoll (nr 21) blev tillämpligt.
- 30 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att Irland har anslutit sig till rambeslut 2002/584 vid en tidpunkt då Förenade kungariket ingick i det system som inrättats genom rambeslutet. Bestämmelserna i utträdesavtalet och i handels- och samarbetsavtalet ålägger således inte Irland några nya skyldigheter, utan föreskriver snarare att befintliga skyldigheter ska fortsätta att gälla. De båda avtalen är dessutom bindande för Förenade kungariket och unionen enligt internationell rätt.
- 31 Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

”Mot bakgrund av att Irland har behållit sin suveränitet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, med förbehåll för Irlands rätt att delta i åtgärder som unionen vidtar på detta område med stöd av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget,

med hänsyn till att den angivna materiella rättsliga grunden för utträdesavtalet (och för beslutet om ingående av detsamma) är artikel 50 FEU,

med beaktande av att den angivna materiella rättsliga grunden för handels- och samarbetsavtalet (och för beslutet om ingående av detsamma) är artikel 217 FEUF, och

med hänsyn till att det därmed inte ansågs att Irlands deltagande var nödvändigt eller tillåtet, önskas svar på följande frågor:

- 1) Kan bestämmelserna i utträdesavtalet, i vilka det föreskrivs att systemet med en europeisk arresteringsorder ska bibehållas i förhållande till Förenade kungariket under den övergångsperiod som fastställs i avtalet, anses vara bindande för Irland med hänsyn till att en stor del av innehållet avser området med frihet, säkerhet och rättvisa?
- 2) Kan bestämmelserna i handels- och samarbetsavtalet, enligt vilka systemet med en europeisk arresteringsorder ska bibehållas i förhållande till Förenade kungariket efter den relevanta övergångsperioden, anses vara bindande för Irland med hänsyn till att en stor del av innehållet avser området med frihet, säkerhet och rättvisa?”

Förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

- 32 Den hänskjutande domstolen ansökte om att förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler skulle tillämpas och, i andra hand, att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 105 i rättegångsreglerna skulle tillämpas. Till stöd för sin begäran åberopade nämnda domstol att SN och SD för närvarande är frihetsberövade i avvaktan på ett beslut om deras överlämnande till myndigheterna i Förenade kungariket.
- 33 Det ska för det första erinras om att förevarande begäran om förhandsavgörande avser frågan huruvida europeiska arresteringsorder som utfärdats med stöd av rambeslut 2002/584, som omfattas av de områden som avses i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa, ska verkställas av Irland. Det är följaktligen fråga om en begäran som kan bli föremål för handläggning enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.
- 34 För det andra ska det, enligt domstolens praxis, beaktas att den berörda personen för närvarande är frihetsberövad och att frågan huruvida han ska vara fortsatt frihetsberövad är beroende av utgången i det nationella målet (dom av den 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet), C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkt 28 och där angiven rättspraxis, och dom av den 26 oktober 2021, Openbaar Ministerie (Rätten att bli hörd av den verkställande rättsliga myndigheten), C-428/21 PPU och C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, punkt 32).
- 35 Det framgår av beslutet om hänskjutande att SN och SD för närvarande är frihetsberövade. Mot bakgrund av de förklaringar som lämnats av den hänskjutande domstolen, vilka sammanfattats i punkt 28 ovan, är frågan huruvida de ska vara fortsatt frihetsberövade i Irland beroende av det avgörande som domstolen kommer att meddela i målet, eftersom SN och SD, beroende på svaret, kan komma att försättas på fri fot eller överlämnas till myndigheterna i Förenade kungariket.

- 36 Under dessa omständigheter beslutade domstolens första avdelning den 17 augusti 2021, på grundval av referentens förslag och efter att ha hört generaladvokaten, att bifalla den hänskjutande domstolens ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.
- 37 Det beslutades dessutom att målet skulle hänskjutas till domstolen för att tilldelas dess stora avdelning.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida dels de bestämmelser i utträdesavtalet som föreskriver att systemet med en europeisk arresteringsorder ska fortsätta att gälla under övergångsperioden i förhållande till Förenade kungariket, dels den bestämmelse i handels- och samarbetsavtalet som föreskriver att det system för överlämnande som införts genom avdelning VII i tredje delen av avtalet ska tillämpas på europeiska arresteringsorder som utfärdats före denna övergångsperiods utgång och som avser personer som ännu inte har gripits för verkställighet av sådana order före utgången av nämnda övergångsperiod, är bindande för Irland.
- 39 Domstolen erinrar inledningsvis om att den hänskjutande domstolen inte har angett vilka särskilda bestämmelser i dessa avtal enligt vilka de europeiska arresteringsorder som är aktuella i det nationella målet ska verkställas. Denna omständighet hindrar emellertid inte domstolen från att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer därvid på domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2017, X och X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 39 och dom av den 17 juni 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punkt 81).
- 40 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att tolkningsfrågorna avser dels artikel 62.1 b i utträdesavtalet jämförd med artikel 185 fjärde stycket i detta avtal, dels artikel 632 i handels- och samarbetsavtalet.
- 41 I artikel 62.1 b och artikel 185 fjärde stycket i utträdesavtalet föreskrivs nämligen att skyldigheten att verkställa europeiska arresteringsorder som utfärdats i enlighet med rambeslut 2002/584 ska fortsätta att gälla efter övergångsperiodens utgång om den eftersökta personen greps före utgången av denna period, vilken i artikel 126 i avtalet fastställs till den 31 december 2020.
- 42 I artikel 632 i handels- och samarbetsavtalet föreskrivs att verkställigheten av europeiska arresteringsorder som utfärdats i enlighet med detta rambeslut före övergångsperiodens utgång ska omfattas av det system för överlämnande som föreskrivs i avdelning VII i tredje delen av avtalet om den eftersökta inte har gripits för verkställighet av den europeiska arresteringsordern före samma periods utgång.
- 43 Det är således mer specifikt med avseende på dels artikel 62.1 b i utträdesavtalet, jämförd med artikel 185 fjärde stycket i samma avtal, dels artikel 632 i handels- och samarbetsavtalet, som det ska prövas huruvida deras införande i det första respektive det andra av dessa avtal borde ha

medfört att protokoll (nr 21) blev tillämpligt, vilket innebär att samma bestämmelser i princip inte är tillämpliga på Irland, utan att det påverkar den möjlighet som nämnda protokoll ger denna medlemsstat att delta i åtgärder som omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget.

- 44 Under dessa omständigheter och mot bakgrund av de förklaringar som den hänskjutande domstolen har lämnat i sin begäran om förhandsavgörande, konstaterar domstolen att den hänskjutande domstolen genom sina frågor har bett domstolen att fastställa huruvida artikel 50 FEU, artikel 217 FEUF och protokoll (nr 21) ska tolkas så, att artikel 62.1 b jämförd med artikel 185 fjärde stycket i utträdesavtalet samt artikel 632 i handels- och samarbetsavtalet är bindande för Irland.
- 45 Det ska i detta hänseende erinras om att det i protokoll (nr 21) föreskrivs att Irland inte ska delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder enligt avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget och att ingen åtgärd som antagits med stöd av denna avdelning eller någon bestämmelse i varje internationellt avtal som unionen har ingått i enlighet med denna avdelning är bindande för eller tillämplig på Irland, såvida inte Irland beslutar att delta i antagandet av sådana åtgärder eller att godta dem.
- 46 Utträdesavtalet och handels- och samarbetsavtalet ingicks emellertid inte på grundval av nämnda avdelning utan på grundval av artikel 50.2 FEU respektive artikel 217 FEUF. Det ska således fastställas huruvida dessa rättsliga grunder i sig var lämpliga för dels införandet i utträdesavtalet av bestämmelser om fortsatt tillämpning av rambeslut 2002/584 vad gäller europeiska arresteringsorder som utfärdats av Förenade kungariket, dels införandet av en bestämmelse i handels- och samarbetsavtalet om tillämpning av det system för överlämnande som införts genom avdelning VII i tredje delen av sistnämnda avtal på europeiska arresteringsorder som utfärdats före övergångsperiodens utgång och som avsåg personer som ännu inte hade gripits för verkställighet av sådana order före utgången av denna period eller huruvida, vilket SD och SN har hävdats, även artikel 82.1 andra stycket d FEUF skulle ha angetts som rättslig grund för att ingå dessa avtal, vilket skulle ha medfört att protokoll (nr 21) blev tillämpligt.
- 47 Det är nämligen en rättsakts rättsliga grund, vars lämplighet ska bedömas på grundval av objektiva omständigheter, såsom rättsaktens syfte och innehåll, som avgör vilka protokoll som eventuellt är tillämpliga och inte tvärtom (dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 74).
- 48 Vad för det första gäller artikel 50 FEU, vilken har valts som rättslig grund för utträdesavtalet, framgår det av punkterna 2 och 3 i denna artikel att det däri föreskrivs ett utträdesförfarande som, för det första, innebär en anmälan till Europeiska rådet om avsikten att utträda, för det andra, framförhandlande och ingående av ett avtal där villkoren för utträde fastställs med beaktande av de framtida förbindelserna mellan den berörda staten och unionen, och för det tredje själva utträdet ur unionen vid den tidpunkt när nämnda avtal träder i kraft eller, om det inte finns något avtal, två år efter att anmälan gjordes till Europeiska rådet, om inte detta, i samförstånd med den berörda medlemsstaten, med enhällighet beslutat att förlänga denna tidsfrist (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 49 Härav följer att artikel 50 FEU har två syften, nämligen för det första att stadfästa en medlemsstats suveräna rätt att utträda ur unionen och, för det andra, att inrätta ett förfarande för att se till att ett sådant utträde kan äga rum under ordnade förhållanden (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 56).

- 50 Det är för att på ett effektivt sätt kunna uppnå detta sistnämnda syfte som artikel 50.2 FEU ger unionen ensam befogenhet att förhandla fram och ingå ett avtal där villkoren för utträde fastställs, eftersom detta avtal är avsett att reglera samtliga frågor som rör separationen mellan unionen och den stat som utträder ur unionen, på alla områden som omfattas av fördragen.
- 51 Det är således med tillämpning av denna befogenhet som unionen har kunnat förhandla fram och ingå utträdesavtalet, i vilket det bland annat föreskrivs att en betydande del av unionens regelverk ska fortsätta att tillämpas i förbindelserna med Förenade kungariket, i syfte att minska osäkerheten och, i möjligaste mån, begränsa de störningar som orsakats av den omständigheten att fördragen, vid tidpunkten för utträdet, upphör att vara tillämpliga på den utträdande staten, såsom framgår av punkt 4 i de riktlinjer som antogs av Europeiska rådet vid ett extraordinarie möte den 29 april 2017 efter att Förenade kungariket gjort en anmälan enligt artikel 50 FEU.
- 52 I artikel 127 i utträdesavtalet föreskrivs särskilt att om inte annat föreskrivs i detta avtal ska under övergångsperioden unionsrätten, i vilken rambeslut 2002/584 ingår, tillämpas i och på Förenade kungariket. Enligt artikel 185 fjärde stycket i detta avtal är rambeslutet dessutom tillämpligt i förbindelserna med Förenade kungariket i de situationer som avses i artikel 62.1 b i samma avtal.
- 53 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 52 och 53 i sitt förslag till avgörande kan det förfarande för ingående av internationella avtal som föreskrivs i artikel 218 FEUF visa sig vara oförenligt med det som föreskrivs i artikel 50.2 och 50.4 FEU, exempelvis på grund av att rådet med tillämpning av nämnda artikel 218 FEUF ingår avtalet med enhällighet och inte, såsom är fallet vid ingåendet av ett avtal om utträde, med kvalificerad majoritet, där dessutom ingen företrädare för den medlemsstat som utträder deltar.
- 54 Eftersom utträdesavtalet är avsett att omfatta samtliga områden och frågor som avses i punkt 50 i denna dom och då det inte kan tilläggas andra rättsliga grunder, utöver artikel 50.2 FEU, vilka föreskriver förfaranden som är oförenliga med det förfarande som föreskrivs i punkterna 2 och 4 i nämnda artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 34 och där angiven rättspraxis) ska härav slutsatsen dras att endast artikel 50 FEU, i egenskap av ensam rättslig grund som är självständig från alla andra rättsliga grunder som föreskrivs i fördragen, kan säkerställa att samtliga områden som omfattas av fördragen behandlas på ett konsekvent sätt i utträdesavtalet och därmed säkerställa att utträdet sker under ordnade förhållanden
- 55 Det ska vidare preciseras att artikel 62.1 b i utträdesavtalet avser åtgärder som var bindande i Irland innan detta avtal trädde i kraft. Ett tillägg av artikel 82.1 andra stycket d FEUF till den materiella rättsliga grunden för utträdesavtalet kan ge upphov till osäkerhet, eftersom Irland, som valt att vara bunden av systemet med en europeisk arresteringsorder, inbegripet i förhållande till Förenade kungariket, på grund av att protokoll (nr 21) då skulle bli tillämpligt skulle behandlas som om Irland aldrig hade deltagit i detta system. En sådan situation är svår att förena med syftet att minska osäkerhet och att begränsa störningar för att säkerställa att utträdet sker under ordnade förhållanden, vilket beskrivs i punkt 51 i denna dom.
- 56 Eftersom artikel 50.2 FEU utgör den enda rättsliga grunden för att ingå utträdesavtalet, kunde bestämmelserna i protokoll (nr 21) inte tillämpas i detta sammanhang.

- 57 Vad för det andra gäller artikel 217 FEUF, som har valts som rättslig grund för handels- och samarbetsavtalet, har domstolen redan preciserat att den ger unionen befogenhet att säkerställa att dess förpliktelser gentemot tredjeland uppfylls på alla områden som omfattas av EUF-fördraget (dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 58 Avtal som ingås med stöd av denna bestämmelse kan således innehålla regler på alla områden som omfattas av unionens befogenhet. Eftersom unionen enligt artikel 4.2 j FEUF har delad befogenhet vad gäller avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, kan åtgärder inom detta befogenhetsområde ingå i ett associeringsavtal som grundar sig på artikel 217 FEUF, såsom handels- och samarbetsavtalet.
- 59 Eftersom det är utrett att den mekanism för överlämnande som inrättats genom avdelning VII i tredje delen av handels- och samarbetsavtalet, som är tillämplig på europeiska arresteringsorder som avses i artikel 632 i avtalet, omfattas av detta befogenhetsområde, ska det prövas huruvida införandet av en sådan mekanism i ett associeringsavtal dessutom kräver att en särskild rättslig grund läggs till, såsom artikel 82.1 andra stycket d FEUF.
- 60 Domstolen har förvisso slagit fast att rådet, med stöd av artikel 217 FEUF, kan anta en rättsakt inom ramen för ett associeringsavtal endast under förutsättning att rättsakten hänför sig till ett av unionens särskilda befogenhetsområden och att den även vilar på en rättslig grund som motsvarar detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 62).
- 61 Detta krav formulerades emellertid i ett mål där det inte var fråga om ingående av ett associeringsavtal, utan om antagandet av ett beslut om vilken ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett sådant avtal. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande är det i detta särskilda sammanhang, nämligen ett beslut som antagits med kvalificerad majoritet utan Europaparlamentets deltagande i enlighet med artikel 218.8 och 218.9 FEUF, som det var nödvändigt att lägga till en särskild rättslig grund för att säkerställa att eventuella strängare förfarandekrav på det berörda området inte kringgicks.
- 62 Eftersom ingåendet av ett sådant avtal som handels- och samarbetsavtalet inte avser ett enda särskilt område, utan tvärtom ett stort antal av unionens befogenhetsområden för att genomföra en associering mellan unionen och ett tredjeland, och eftersom ingåendet av avtalet i vilket fall som helst, i enlighet med artikel 218.6 andra stycket a i) och 218.8 andra stycket första meningen FEUF, kräver enhällighet samt Europaparlamentets godkännande, finns det inte längre någon risk för ett kringgående av strängare förfarandekrav vid detta ingående.
- 63 Det ska tilläggas att nödvändigheten av att tillfoga en särskild rättslig grund som omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget till rättsliga grunder för bestämmelser i ett associeringsavtal som omfattas av det befogenhetsområde som denna avdelning täcker inte heller kan utläsas av domstolens praxis, enligt vilken rättsakter som har flera syften eller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra, i undantagsfall ska antas med stöd av olika rättsliga grunder som motsvarar dessa syften och beståndsdelar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet, (Avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

- 64 Domstolen har i fråga om avtal om utvecklingssamarbete slagit fast att ett krav på att ett sådant avtal även ska grunda sig på en annan bestämmelse än den som avser denna politik varje gång avtalet berör ett särskilt område i praktiken skulle innebära att den befogenhet och det förfarande som föreskrivs i denna rättsliga grund urholkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 65 Dessa överväganden gäller i tillämpliga delar även för associeringsavtal, vilkas syften är brett utformade på så sätt att de åtgärder som krävs för att uppnå dem avser ett stort antal av unionens befogenhetsområden.
- 66 Så är fallet med handels- och samarbetsavtalet, eftersom det, såsom rådet har påpekat i sitt yttrande, för att säkerställa en rättvis jämvikt mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter samt enigheten bland de 27 medlemsstaterna, måste ha en tillräckligt omfattande räckvidd.
- 67 Med hänsyn till handels- och samarbetsavtalets räckvidd, det sammanhang i vilket det antogs och de entydiga förklaringar som kommer från samtliga institutioner och medlemsstater som var inblandade under förhandlingarna om Förenade kungarikets utträde ur unionen, kan det konstateras att inkluderandet i avtalet – vid sidan av regler och åtgärder som omfattas av flera andra områden inom unionsrätten – av bestämmelser som omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget ligger i linje med det allmänna syftet med nämnda avtal, vilket är att lägga grunden för breda förbindelser mellan parterna, inom ett område med välstånd och god grannsämja som utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete, och som respekterar parternas autonomi och suveränitet.
- 68 Det är för att uppnå detta syfte, vilket den mekanism för överlämnande som inrättats genom handels- och samarbetsavtalet bidrar till, som parterna i skäl 23 i avtalet har angett att deras samarbete i fråga om bland annat utredning, avslöjande eller lagföring och verkställighet av straffrättsliga påföljder ska stärka säkerheten i Förenade kungariket och i unionen. Härav följer att handels- och samarbetsavtalet inte kan anses eftersträva flera syften eller ha flera beståndsdelar i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkt 63 i denna dom.
- 69 Reglerna om överlämnande av personer på grundval av en arresteringsorder i handels- och samarbetsavtalet, särskilt artikel 632 i detta avtal om tillämpningen av nämnda regler på befintliga europeiska arresteringsorder, kunde följaktligen inkluderas i avtalet med stöd av artikel 217 FEUF, utan att bestämmelserna i protokoll (nr 21) blir tillämpliga.
- 70 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 50 FEU, artikel 217 FEUF och protokoll (nr 21) ska tolkas så, att artikel 62.1 b i utträdesavtalet, jämförd med artikel 185 fjärde stycket i samma avtal, och artikel 632 i handels- och samarbetsavtalet är bindande för Irland.

Rättegångskostnader

- 71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 50 EUF, artikel 217 FEUF och protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU- och EUF-fördragen, ska tolkas så att artikel 62.1 b i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, jämförd med artikel 185 fjärde stycket i samma avtal, och artikel 632 i avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, är bindande för Irland.

Underskrifter