Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. SPIELMANN
fremsat den 13. februar 2025 [1]

Sag C-743/24 [Alchaster II] [i]

Minister for Justice and Equality
mod
MA

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

»Præjudiciel forelæggelse – handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side – retligt samarbejde i straffesager – arrestordre – overgivelse – ugunstig ændring af prøveløsladelsessystemet i udstedelsesstaten – risiko for tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed – artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – det strafferetlige legalitetsprincip«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Supreme Court (øverste domstol, Irland) er den første sag, hvor Domstolen skal tage stilling til anvendelsesområdet for princippet om ikketilbagevirkende kraft af en straf i henhold til artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), hvorfor jeg vil gå direkte til den principielle sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«), Del Río Prada mod Spanien [2]. Den centrale passage i dommen lyder som følger:

»[…] measures taken by the legislature, the administrative authorities or the courts after the final sentence has been imposed or while the sentence is being served may result in the redefinition or modification of the scope of the »penalty« imposed by the trial court. When that happens, the Court considers that the measures concerned should fall within the scope of the prohibition of the retroactive application of penalties enshrined in [artikel 7, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), som blev underskrevet i Rom den 4. november 1950]. Otherwise, States would be free – by amending the law or reinterpreting the established regulations, for example – to adopt measures which retroactively redefined the scope of the penalty imposed, to the convicted person's

[1] – Originalsprog: engelsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

[2] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 89, herefter »dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien«).

detriment, when the latter could not have imagined such a development at the time when the offence was committed or the sentence was imposed. In such conditions [EMRK's artikel 7, stk. 1,] would be deprived of any useful effect for convicted persons, the scope of whose sentences was changed *ex post facto* to their disadvantage. The Court points out that such changes must be distinguished from changes made to the manner of execution of the sentence, which do not fall within the scope of [EMRK's artikel 7, stk. 1]« [3].

2. Dette citat viser klart og tydeligt, at det kan være vanskeligt at skelne mellem idømmelse af en straf og fuldbyrdelse heraf. Dette er især tilfældet, når der er vedtaget et nyt regelsæt, der angiveligt vedrører fuldbyrdelsen af en straf, og som i det væsentlige består i at berøve en person hans eller hendes frihed i længere tid, end det ville have været tilfældet i henhold til de tidligere regler.

3. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Supreme Court (øverste domstol, Irland) udstiller yderligere disse afgrænsningsvanskeligheder. Det er endnu et vidnesbyrd om, at selv om EMRK's artikel 7 er »en regel om simpel retfærdighed, en regel, som ethvert barn ville forstå« [4], som afdøde Lord Bingham så passende beskrev det, er det vanskeligere at anvende en sådan regel på specifikke faktiske omstændigheder.

4. Jeg vil i dette forslag til afgørelse argumentere for, at det ikke er let at fastlægge afgrænsningen mellem idømmelsen og fuldbyrdelsen af en straf, og at det kræver en undersøgelse af den pågældende nationale lovgivning i hver enkelt sag.

II. Retsforskrifter

A. EMRK

5. EMRK's artikel 7 har overskriften »Ingen straf uden retsregel«. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

»Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.«

B. EU-retten

6. Handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (herefter »handels- og samarbejdsaftalen«) [5] er en associeringsaftale baseret på artikel 217 TEUF [6] og artikel 101 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske

[3] – Jf. dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, § 89.

[4] – Jf. T. Bingham, *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011, s. 79.

[5] – EUT 2021, L 149, s. 10.

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

Atomenergifællesskab[7]. Efter sin indledende midlertidige anvendelse fra den 1. januar 2021[8] og Unionens og Det Forenede Kongeriges ratificering trådte aftalen i kraft den 1. maj 2021[9]. Handels- og samarbejdsaftalen består af syv dele[10].

7. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 5 med overskriften »Private rettigheder« er indeholdt i aftalens første del[11], afsnit II[12], og har følgende ordlyd:

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

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

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

9. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 524 i afsnit I[13] i tredje del har overskriften »Beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder« og lyder som følger:

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

2. Intet i denne del ændrer forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper som afspejlet i navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention og, for så vidt angår Unionen og dens medlemsstater, i [chartret].«

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

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

9 – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 783, stk. 1, og meddelelse om handels- og samarbejdsaftalens ikrafttrædelse samt aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om sikkerhedsprocedurer for udveksling og beskyttelse af klassificerede informationer (EUT 2021, L 149, s. 2560).

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

11 – Fælles og institutionelle bestemmelser.

12 – Fortolkningsprincipper og definitioner.

13 – Almindelige bestemmelser.

10. Tredje del, afsnit VII (artikel 596-632), har overskriften »Overgivelse« og indfører en ordning for overgivelse mellem medlemsstaterne og Det Forenede Kongerige. Disse bestemmelser suppleres af bilag 43, som fastsætter de oplysninger, der skal indgå i en arrestordre [14].

11. Stk. 3 i handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

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

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

b) terrorisme som defineret i bilag 45.«

12. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c) [15], bestemmer, at »hvis der er vægtige grunde til at antage, at der er en reel risiko for beskyttelsen af den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed i givet fald kræve yderligere garantier med hensyn til behandlingen af den eftersøgte person efter overgivelsen, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt arrestordren skal fuldbyrdes«.

13. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 613, stk. 2, præciserer, at »hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, som den udstedende stat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, anmoder den om, at de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig med hensyn til […] artikel 604 […] hurtigst muligt udstedes, og den kan fastsætte en frist for modtagelse heraf […].«

III. Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14. Distriktsdommeren ved Magistrates' Courts of Northern Ireland (domstol i straffesager af mindre alvorlig karakter i Nordirland, Det Forenede Kongerige) udstedte den 26. november 2021 fire arrestordrer for MA for fire lovovertrædelser omhandlende terrorisme [16], som angiveligt var blevet begået mellem den 18. og 20. juli 2020. Den første af disse lovovertrædelser kan straffes med op til ti års fængsel, mens de tre andre lovovertrædelser kan straffes med livstid.

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

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

[16] – De fire lovovertrædelser er 1) medlemskab af en forbudt organisation, 2) ledelse af aktiviteterne i en organisation, der er involveret i udførelsen af terrorhandlinger, 3) deltagelse i en sammensværgelse om at lede aktiviteterne i en organisation, der er involveret i udførelsen af terrorhandlinger, og 4) forberedelse på at begå terrorhandlinger.

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

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

17. MA har gjort gældende, at hans overgivelse til Det Forenede Kongerige er uforenelig med det strafferetlige legalitetsprincip.

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

19. Da den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt det var nødvendigt at undersøge, om der forelå en risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1, og i givet fald, hvordan denne prøvelse så skulle foretages af den fuldbyrdende judicielle myndighed i henhold til handels- og samarbejdsaftalen og chartret, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen et spørgsmål.

20. Domstolen fastslog i Alchaster-dommen [17], at handels- og samarbejdsaftalens artikel 524, stk. 2, og artikel 604, litra c), sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 1, skal fortolkes således, at en fuldbyrdende judiciel myndighed, når en person, der er omfattet af en arrestordre udstedt på grundlag af denne aftale, påberåber sig en risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1, i tilfælde af overgivelse til Det Forenede Kongerige på grund af en ændring af betingelserne for prøveløsladelse, der stiller denne person ringere, og som er indtrådt, efter at den lovovertrædelse, som den nævnte person retsforfølges for, angiveligt er blevet begået, inden den træffer afgørelse om fuldbyrdelsen af denne arrestordre, skal foretage en selvstændig undersøgelse af, om denne risiko foreligger, i en situation, hvor denne judicielle myndighed allerede har udelukket risikoen for en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7 ved at støtte sig på de garantier, som Det Forenede Kongerige generelt giver for så vidt angår overholdelsen af EMRK, og på denne persons mulighed for at anlægge sag ved Menneskerettighedsdomstolen. Efter at have foretaget denne undersøgelse kan denne fuldbyrdende judicielle myndighed kun afslå at fuldbyrde den nævnte arrestordre, hvis den efter at have anmodet den udstedende judicielle myndighed om supplerende oplysninger og garantier råder over objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, som godtgør, at der foreligger en reel risiko for ændring af selve omfanget af den straf, der ifaldtes på det tidspunkt, hvor den pågældende lovovertrædelse blev begået, hvilket indebærer, at der pålægges en strengere straf end den oprindeligt ifaldne.

21. I lyset af denne dom anmodede den forelæggende ret i medfør af handels- og samarbejdsaftalens artikel 613, stk. 2, Det Forenede Kongeriges myndigheder om at fremlægge yderligere oplysninger om den lovgivning i Det Forenede Kongerige, som vil finde anvendelse på MA, hvis han bliver dømt for en eller flere af de lovovertrædelser, han retsforfølges for. Den 17. september 2024 besvarede distriktsdommeren ved Magistrates' Courts of Northern Ireland (domstol i straffesager af mindre alvorlig karakter i Nordirland) den pågældende anmodning.

[17] – Jf. dom af 29.7.2024 (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 98 og domskonklusionen).

22. I forlængelse af dette svar bekræftede den forelæggende ret, at på det tidspunkt, hvor de i hovedsagen omhandlede lovovertrædelser blev begået, og for hvilke en tidsbestemt fængselsstraf blev idømt, var den domstol, der idømte denne straf, forpligtet til at fastsætte en »frihedsberøvelsesperiode«, som ikke måtte overstige halvdelen af den idømte straf, og efter hvis udløb lovovertræderen skulle prøveløslades. I tilfælde af fængsel på livstid, en tidsubestemt frihedsstraf eller en forlænget frihedsstraf kunne prøveløsladelsen alene finde sted efter udløbet af en bestemt periode, hvis Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne) for Nordirland (Det Forenede Kongerige) vurderede, at fortsat frihedsberøvelse af den dømte ikke var nødvendig for at beskytte offentligheden.

23. I henhold til den nordirske prøveløsladelsesordning, der finder anvendelse fra den 30. april 2021, herunder for lovovertrædelser begået før denne dato, består en tidsbestemt frihedsstraf for en nærmere angivet terrorhandling af en »passende frihedsberøvelsesperiode«, som fastsættes af dommeren, og en yderligere periode på et år, hvor den dømte vil være prøveløsladt, og disse perioder må samlet set ikke overstige den maksimale fængselsstraf. Personen kan også prøveløslades efter at have afsonet to tredjedele af den »passende frihedsberøvelsesperiode«, forudsat at Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne) er overbevist om, at den dømtes fortsatte frihedsberøvelse ikke er nødvendig for at beskytte offentligheden.

24. Reglerne om prøveløsladelse af en person, der er idømt fængsel på livstid, en tidsubestemt frihedsstraf eller en forlænget frihedsstraf, er ikke relevante for nærværende sag, da den forelæggende ret har anført, at MA's anbringender udelukkende vedrører ændringen af reglerne for tidsbestemte frihedsstraffe.

25. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der er en reel mulighed for, at MA idømmes en tidsbestemt fængselsstraf, hvis han sendes tilbage til Det Forenede Kongerige, og at den omtvistede ændring vil resultere i, at personer, der er idømt en sådan fængselsstraf, vil være frihedsberøvede i en længere periode. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om ændringen, der bevirker, at en ordning med automatisk prøveløsladelse ophæves, stadig kan anses for udelukkende at vedrøre fuldbyrdelsen af en straf, eller om den skal anses for at ændre selve straffens rækkevidde med tilbagevirkende kraft.

26. Det er under disse omstændigheder, at Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved kendelse af 22. oktober 2024, modtaget på Domstolens Justitskontor den 24. oktober 2024, har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Vil anvendelsen af ændrede regler, som medfører, at en person, der er dømt for en eller flere lovovertrædelser og idømt en eller flere tidsbestemte straffe, skal afsone mindst to tredjedele af en sådan straf og derefter kun vil have en betinget ret til prøveløsladelse, afhængig af en vurdering af farlighed, hvorimod denne person i henhold til de regler, der var gældende på tidspunktet for de hævdede lovovertrædelser, ville have haft en automatisk lovfæstet ret til prøveløsladelse, når den pågældende havde afsonet halvdelen af denne straf, indebære, at den dømte person idømmes en »hårdere straf« end den straf, der var gældende på tidspunktet for de hævdede lovovertrædelser, således at der er tale om en tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1?«

IV. Retsforhandlinger ved Domstolen

27. Supreme Court (øverste domstol, Irland) har anmodet om, at den foreliggende sag undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

28. Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt [18].

29. Den 26. november 2024 besluttede Domstolens præsident efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten at tage den forelæggende rets anmodning om, at denne anmodning om præjudiciel afgørelse skal undergives den fremskyndede procedure i overensstemmelse med procesreglementets artikel 105, stk. 1, til følge [19]. Domstolens præsident baserede sin afgørelse på, at det præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, er blevet rejst i en sag vedrørende en frihedsberøvet person som omhandlet i artikel 267, stk. 4, TEUF. Set i lyset af spørgsmålets karakter og de omstændigheder, hvorunder det er blevet forelagt, kan besvarelsen af dette spørgsmål endvidere have betydning for den fortsatte frihedsberøvelse af den pågældende person [20].

30. Domstolens præsident har fastsat fristen for indgivelse af skriftlige indlæg til den 10. december 2024. Datoen for retsmødet er fastsat i overensstemmelse med artikel 105, stk. 2, i Domstolens procesreglement til den 21. januar 2025.

31. Parterne i hovedsagen, Europa-Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har indgivet skriftlige indlæg [21]. Alle parterne deltog i ovennævnte retsmøde.

V. Bedømmelse

32. Dette er anden gang inden for et halvt år, at den forelæggende ret har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i forbindelse med den samme sag på nationalt plan: De irske myndigheder er i tvivl om, hvorvidt en person, der angiveligt har begået en række lovovertrædelser, kan overgives til Det Forenede Kongerige i henhold til de relevante bestemmelser i handels- og samarbejdsaftalen.

33. I sin dom af 29. juli 2024 fastslog Domstolen, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 524, stk. 2, og artikel 604, litra c), skal fortolkes således, at en fuldbyrdende judiciel myndighed, når en person, der er omfattet af en arrestordre, påberåber sig en risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1, i tilfælde af overgivelse til Det Forenede Kongerige på grund af en ændring, der stiller denne person ringere i forhold til prøveløsladelse, og som er indtrådt, efter at den angivelige lovovertrædelse, som den nævnte person retsforfølges for, er blevet begået, inden den træffer afgørelse om fuldbyrdelsen af denne arrestordre, skal foretage en selvstændig undersøgelse af, om

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

[19] – Jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26.11.2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983).

[20] – Jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26.11.2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983, præmis 8).

[21] – Ligesom i den sag, der gav anledning til dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649), har Det Forenede Kongerige ret til at indtræde i den foreliggende sag. For yderligere oplysninger jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punkt 30 og fodnote 19).

denne risiko foreligger [22]. Efter at have foretaget denne undersøgelse kan denne fuldbyrdende judicielle myndighed kun afslå at fuldbyrde den nævnte arrestordre, hvis den efter at have anmodet den udstedende judicielle myndighed om supplerende oplysninger og garantier råder over objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, som godtgør, at der foreligger en reel risiko for ændring af selve omfanget af den straf, der ifaldtes på det tidspunkt, hvor den pågældende lovovertrædelse blev begået, hvilket indebærer, at der pålægges en strengere straf end den oprindeligt ifaldne [23].

34. Hvad nærmere bestemt angår anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1, henviste Domstolen til: 1) sin faste praksis, hvorefter denne artikel i det mindste indeholder de samme garantier som dem, der er fastsat i EMRK's artikel 7, hvortil der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse [24], og 2) Menneskerettighedsdomstolens faste praksis, hvorefter der med henblik på anvendelsen af EMRK's artikel 7 skal sondres mellem en foranstaltning, der i det væsentlige udgør en »straf«, og en foranstaltning vedrørende »fuldbyrdelse« eller »anvendelse« af straffen. Når en foranstaltnings art og formål vedrører eftergivelsen af en straf eller en ændring af ordningen med prøveløsladelse, er denne foranstaltning således ikke en integrerende del af »straffen« som omhandlet i EMRK's artikel 7 [25].

35. Domstolen konkluderede endvidere, at en foranstaltning vedrørende straffuldbyrdelse derfor kun er uforenelig med chartrets artikel 49, stk. 1, hvis den med tilbagevirkende kraft medfører en ændring af selve rækkevidden af den straf, der ifaldes på det tidspunkt, hvor den pågældende lovovertrædelse blev begået, hvilket således indebærer, at der pålægges en strengere straf end den, der oprindeligt blev idømt. Selv om dette under alle omstændigheder ikke er tilfældet, når denne foranstaltning er begrænset til at forlænge tærsklen for, hvornår der kan ske prøveløsladelse, kan det forholde sig anderledes, navnlig hvis den nævnte foranstaltning i det væsentlige ophæver muligheden for en prøveløsladelse, eller hvis den indgår i en helhed af foranstaltninger, der fører til en forværring af den iboende karakter af den oprindeligt ifaldne straf [26].

36. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 49, stk. 1, andet punktum, skal fortolkes således, at begrebet »hårdere straf« i denne bestemmelse omfatter en situation, hvor de retlige bestemmelser om en prøveløsladelsesordning er blevet ændret, således at en ret til automatisk prøveløsladelse, når den første halvdel af den idømte straf er afsonet, er blevet erstattet af en ret til løsladelse, når mindst to tredjedele af den idømte straf er afsonet. Denne løsladelse beror på en vurdering foretaget af Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne).

[22] – Dette omfatter en situation, hvor den pågældende judicielle myndighed allerede har udelukket risikoen for en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7 ved at henholde sig til de garantier, som Det Forenede Kongerige generelt giver med hensyn til overholdelse af EMRK, og til den pågældende persons mulighed for at anlægge sag ved Menneskerettighedsdomstolen. Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 98).

[23] – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 98).

[24] – Ibidem, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis.

[25] – Ibidem, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

[26] – Ibidem, præmis 97.

A. Idømmelse og fuldbyrdelse af en straf

37. Indledningsvis bør det fremhæves, at der bortset fra den ved handels- og samarbejdsaftalen etablerede overgivelsesmekanisme [27] ikke findes nogen EU-harmonisering af de begreber, som jeg nu vil redegøre for. Disse begreber findes alle i en eller anden form i enhver national ret i EU's medlemsstater. På grund af manglende harmonisering vil begreber og detaljer imidlertid uundgåeligt være forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Drøftelsen nedenfor er derfor et forsøg på at sammenfatte og forklare begreber, der er fælles for ethvert strafferetssystem.

38. Den foreliggende sag vedrører forskellen mellem idømmelsen og fuldbyrdelsen [28] af en straf.

39. Strafferetten fastsætter en række straffe, hvoraf den mest drakoniske er frihedsberøvelse i form af en fængselsstraf. En sådan straf idømmes af en domstol [29] ved afslutningen af en offentlig retssag og udtrykker den offentlige misbilligelse af handlingen og bidrager dermed til overholdelse af loven. Det indebærer en betydelig indskrænkning af gerningsmandens rettigheder og skal derfor stå i rimeligt forhold til lovovertrædelsens alvor og skyld [30]. Formålet med denne straf er mangeartet og falder generelt ind under flere kategorier såsom afstraffelse [31], afskrækkelse [32] og rehabilitering [33].

40. Fuldbyrdelsen af en straf vedrører i modsætning hertil proceduren for gennemførelse eller fuldbyrdelse af en fængselsstraf, der er idømt af en domstol. Fuldbyrdelsesordningerne varierer betydeligt fra retsorden til retsorden [34]. Straffuldbyrdelse kan omfatte fængsling, detaljer vedrørende afsoning af fængselsstraffe og administration af straffe.

41. Mens fuldbyrdelsen af en straf traditionelt har ligget hos den udøvende magt [35], er retsordenerne forskellige med hensyn til det specifikke spørgsmål om, hvem der træffer *afgørelsen* om løsladelse fra fængslet: I nogle tilfælde er det obligatorisk, at afgørelsen træffes af en

[27] – Handels- og samarbejdsaftalen er i høj grad inspireret af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA 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). Jf. ligeledes generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punkt 63 ff.).

[28] – I dette forslag til afgørelse vil jeg anvende begreberne »fuldbyrdelse« og »håndhævelse« synonymt.

[29] – Dette er ofte fastsat i en stats forfatning. Jf. f.eks. artikel 92 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning) og dom afsagt af Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) den 6.6.1967, 2 BvR 375/60, 53/60 og 18/65.

[30] – Jf. i denne retning H.-H. Jescheck og T. Weigend, *Lehrbuch des Strafrechts*, Allgemeiner Teil, 5. udgave, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, s. 13.

[31] – Den tjener således som gengældelse for den begåede forbrydelse og sikrer, at det får konsekvenser for gerningsmanden.

[32] – Den afskrækker således både den enkelte lovovertræder (specifik afskrækkelse) fra at begå yderligere lovovertrædelser og offentligheden (generel afskrækkelse) fra at begå lovovertrædelser i det hele taget.

[33] – Den har således til formål at bistå lovovertrædere, så de kan reintegreres i samfundet og leve et liv uden kriminalitet.

[34] – Jf. K. Höffler og N. Padfield, »The implementation of sentences«, i K. Ambos, A. Duff, A. Heinze, J. Roberts og T. Weigend, *Core Concepts in Criminal Law and Criminal Justice*, bind II, Cambridge University Press, 2022, s. 349-391, på s. 379.

[35] – Jf. F. Tulkens og M. van de Kerchove, *Introduction au droit penal. Aspects juridiques et criminologiques*, 8. udgave, Wolters, Waterloo, 2007, s. 595. Jf. ligeledes A. Spielmann, »L'exécution des régimes – un éternel favorable«, i *Diagonales à travers le droit luxembourgeois, Livre jubilaire de la Conférence Saint-Yves 1946-1986*, Imprimérie Saint-Paul, Luxembourg, 1986, s. 831-846, på s. 839, genudgivet i D. Spielmann (red.), *Au diapason des Droits de l'Homme. Ecrits choisis (1975-2003)*, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 151-167, på s. 159.

dommer[36], mens det i andre tilfælde tilkommer den udøvende magt[37]. I nogle medlemsstater findes der et hybridsystem, hvor den udøvende magt træffer afgørelse om visse lovovertrædelser med samtykke fra en del af retsvæsenet[38].

42. Mens sondringen mellem idømmelse og fuldbyrdelse i teorien er ret ligetil, opstår der ofte problemer, og det er nogle gange svært at trække en linje mellem idømmelse og fuldbyrdelse[39], hvilket jeg vil forsøge at illustrere med tre kortfattede eksempler: en betinget straf, en nedsat straf og tidlig løsladelse fra fængsel.

43. For det første kan en domstol på tidspunktet for domsafsigelsen træffe afgørelse om at gøre en straf betinget, hvilket gør det muligt for den dømte at undgå at afsone tid i fængsel, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Dette er især og typisk tilfældet for domme med en kort strafferamme, hvor der ikke er nogen betydelig tidligere straffeattest eller væsentlig risiko for tilbagefald, eller i tilfælde af en positiv social prognose.

44. For det andet kan straffens længde officielt afkortes, efter at straffen er idømt. Dette er kendt som en nedsættelse (eller eftergivelse) af straffen. Dette kan normalt ske som følge af en appel, en benådning, amnesti eller ganske enkelt en lovændring eller sågar retspraksis. Hvis dette indrømmes, bliver den nye kortere straf den officielle varighed.

45. En tredje kategori vedrører ordninger for tidlig løsladelse fra fængsel. Her ændres (den oprindelige) straf, navnlig dens længde, ikke. I stedet får den indsatte lov til at afsone den resterende del af straffen uden for fængslet på visse betingelser. Dette udgør en overgangsfase mellem en fængselsordning (med frihedsberøvelse) og fuldstændig frihed[40]. En sådan tidlig løsladelse kan ske automatisk eller være betinget af god opførsel eller fremskridt i rehabiliteringen.

46. Der er generelt enighed om, at en betinget straf (første eksempel) vedrører idømmelsen af en straf, mens tidlig løsladelse fra fængslet (tredje eksempel) vedrører fuldbyrdelsen af en straf. Nedsættelse af en straf (andet eksempel) anses generelt for at henvise til idømmelsen af en straf, idet straffens længde officielt afkortes. Når det er sagt, fortolkes dette i nogle retsordener som vedrørende fuldbyrdelsen af en straf, fordi afkortningen af straffen sker efter domfældelsen. Dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, som jeg vil behandle nedenfor, er omfattet af sidstnævnte kategori.

[36] – Som f.eks. Belgien (afsnit V, kapitel II, i Loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (lov om den eksterne retsstilling, der gælder for personer, der er idømt en frihedsstraf, og om de rettigheder, der tilkommer den forurettede under gennemførelsen af fuldbyrdelsen): Tribunal de l'application des peines (ret i sager vedrørende strafafsoning)) eller Tyskland (§ 462a i Strafprozeßordnung (strafferetsplejeloven): Strafvollstreckungskammer (strafferetsafdeling med ansvar for håndhævelse af straffe)).

[37] – Som det vil fremgå mere detaljeret nedenfor, er dette tilfældet i Det Forenede Kongerige. For en omfattende komparativ oversigt jf. A.M. van Kalmthout og P.J.P. Tak, *Sanctions-Systems in the Member-States of the Council of Europe. Deprivation of liberty, community service and other substitutes*. Del I (1988) og del II (1992), Kluwer Law International, Deventer. Jf. ligeledes J. Pradel, Droit pénal comparé, 4. udgave, Dalloz, 2016, § 558.

[38] – Jf. f.eks. Luxembourg (artikel 669 ff. i Code de procédure pénale (strafferetsplejeloven)), hvor den offentlige anklager eller eventuelt den offentlige anklager efter råd fra en kommission, som ud over den offentlige anklager består af to dommere fra anklagemyndigheden, kan træffe afgørelsen.

[39] – Jf. også S. Kadelbach, »Kapitel 15: Keine Strafe ohne Gesetz«, i O. Dörr, R. Grote og T. Marauhn (red.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar*, 3. udgave, Mohr Siebeck, Tübingen, 2022, punkt 37.

[40] – Jf. D. Spielmann og A. Spielmann, *Droit pénal général luxembourgeois*, 2. udgave., Bruylant, Bruxelles, 2004, s. 576.

B. Princippet om ikketilbagevirkende kraft (EMRK's artikel 7, stk. 1, og chartrets artikel 49)

1. Generelle betragtninger

47. En retsstat bør ikke kun beskytte individet igennem straffeloven, men også mod straffeloven [41]. Ethvert retssystem skal således på den ene side tilvejebringe passende metoder og midler til forebyggelse af kriminalitet, mens det på den anden side også skal indføre begrænsninger i brugen af strafferetlig magt, så borgerne ikke efterlades forsvarsløse over for vilkårlige eller overdrevne handlinger fra statens side. Et af de principper, der skal sikre sidstnævnte, er legalitetsprincippet. Det har til formål at forhindre vilkårlig, uberegnelig straf uden lov eller på grundlag af en ubestemt lov eller en lov med tilbagevirkende kraft.

48. Legalitetsprincippet kan opdeles i yderligere fire underprincipper [42]: forbuddet mod analogi [43], forbuddet mod, at sædvaneretten udgør eller forøger en straf [44], princippet om ikketilbagevirkende kraft [45] og forbuddet mod straffelove, der ikke er specifikke [46].

49. Legalitetsprincippet er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, i henhold til hvilken ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået.

50. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes.

51. Disse rettigheder kan som grundlæggende rettigheder håndhæves retligt [47].

52. Chartrets artikel 49, stk. 1, er primært affattet [48] efter EMRK's artikel 7, som har en delvis identisk ordlyd [49]. Bestemmelsen skal fortolkes således, at den i det mindste indeholder de samme krav som dem, der følger af EMRK's artikel 7 [50]. Dette bekræftes af de (ikkebindende) forklaringer til chartret [51].

41 – Jf. C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4. udgave, C.H. Beck, München, 2006, § 5 A, punkt 1.

42 – Jf. i relation til denne sondring C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4. udgave, C.H. Beck, München, 2006, § 5 B, punkt 7 ff.

43 – Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta.

44 – Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta.

45 – Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia.

46 – Nullum crimen, nulla poena sine lege certa.

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

48 – Ordlyden af chartrets artikel 49, stk. 1, første og andet punktum, er i det væsentlige identisk med ordlyden af EMRK's artikel 7, stk. 1.

49 – Bestemmelsen er ligeledes baseret på artikel 15 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, jf. forklaring ad artikel 49 – Legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, som fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17). I overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 3, blev forklaringerne udarbejdet med henblik på at yde vejledning om fortolkningen af chartret og skal tages behørigt i betragtning af såvel Den Europæiske Unions domstole som af medlemsstaternes domstole.

50 – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

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

53. EMRK's artikel 7 er en central bestemmelse i konventionen [52] og udgør et uundværligt element i retsstatsprincippet. EMRK's artikel 15 giver ikke mulighed for at fravige denne bestemmelse [53].

54. Dette bringer mig videre til Menneskerettighedsdomstolens praksis, som er blevet påberåbt med henblik på fortolkning af chartrets artikel 49, stk. 1. Der foreligger en solid retspraksis fra denne domstol vedrørende princippet om ikketilbagevirkende kraft [54], dvs. EMRK's artikel 7, stk. 1, andet punktum, hvorefter der ikke kan idømmes en hårdere *straf* end den, der var anvendelig på det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen blev begået.

55. Det følger af Menneskerettighedsdomstolens traditionelle og faste praksis, at mens straffen er omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 7, stk. 1, er dette ikke tilfældet for straffens fuldbyrdelse [55].

56. Den samme tilgang er i øvrigt blevet anvendt af FN's Menneskerettighedskomité, som er overvågningsorganet for den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder [56], mens princippet om ikketilbagevirkende kraft også i de nationale retsordener typisk kun finder anvendelse på straffe og ikke på deres fuldbyrdelse [57].

2. Den omtvistede ordning

57. Dette bringer os til den foreliggende sag og til spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede foranstaltninger vedrører selve straffen eller fuldbyrdelsen af en straf. For at fastslå dette er det vigtigt at minde om disse foranstaltningers karakteristika.

58. Det tilkommer naturligvis i sidste ende den forelæggende ret at afgøre, om der i denne sag foreligger en risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 49, stk. 1, hvis MA overgives til Det Forenede Kongerige [58]. Derudover har vi at gøre med en betydelig usikkerhed, da der endnu ikke er sket domfældelse, og idet der anmodes om overgivelse af MA for så vidt angår de hævdede lovovertrædelser. På nuværende tidspunkt er det derfor uklart, om der i tilfælde af domfældelse

[52] – Jf. også D. Scalia, »L'application du principe de légalité des peines aux crimes (les plus) graves: l'orthodoxie retrouvée«, i *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, bind 25, nr. 99, Bruxelles, 2014, s. 689-715, på s. 714.

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

[54] – Det er ikke desto mindre interessant at påpege, at enkeltpersoner langt oftere i deres ansøgninger til Menneskerettighedsdomstolen baserer deres argumenter på hævdede overtrædelser af EMRK's artikel 7 i modsætning til EMRK's artikel 5 (ret til frihed og sikkerhed), artikel 6 (ret til en retfærdig rettergang) eller artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv). Jf. i denne henseende S. Sanz-Caballero, »The principle of nulla poena sine lege revised: The retrospective application of criminal law in the eyes of the European Court of Human Rights«, i *European Journal of International Law*, bind 28, nr. 3, 2017, s. 787-817, på s. 789. Sanz-Caballero påpeger ligeledes, at de få sager, hvori Menneskerettighedsdomstolen har fastslået en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7, »ofte har været berygtede og har givet anledning til en social alarm«.

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

[56] – Artikel 15 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder et forbud mod anvendelse af strafferetten med tilbagevirkende kraft. Her har Menneskerettighedskomitéen præciseret, at indførelsen af prøveløsladelse med obligatorisk tilsyn med tilbagevirkende kraft ikke blev betragtet som en straf i henhold til førnævnte artikel 15, men snarere som en social hjælpeforanstaltning, der havde til formål at sørge for rehabilitering af lovovertræderen. Jf. A.R.S. mod Canada, meddelelse nr. 91/1981, U. N. Doc. CCPR/C/OP/1, på 29 (1984), punkt 5.3 (tilgængelig på: https://juris.ohchr.org/casedetails/438/en-US). Menneskerettighedskomiteen afviste derfor meddelelsen. For en kritisk drøftelse jf. W.A. Schabas, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary*, 3. udgave, N.P. Engel Verlag, Kehl, 2019, artikel 15 CCPR, punkt 13.

[57] – Jf. f.eks. R. Merle og A. Vitu, *Trace de droit Criminel, Tome I*, 7. udgave, Éditions Cujas, Paris, 1997, punkt 282, og F. Kuty, *Principes généraux du droit pénal belge*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2007, punkt 482 og 506.

[58] – Jf. i denne retning generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punkt 81).

vil blive idømt en fængselsstraf eller fængsel på livstid. Alt dette er imidlertid i sidste ende irrelevant, eftersom den forelæggende rets spørgsmål udtrykkeligt henviser til en tidsbestemt straf. Som følge heraf vil det være op til Domstolen (alene) at undersøge den ændrede lovgivning med hensyn til tidsbestemte straffe.

59. Når dette er sagt, mener jeg, at jeg på baggrund af de foreliggende oplysninger og i betragtning af, at den forelæggende ret tydeligvis har brug for vejledning om spørgsmålet, hvilket bekræftes af den omstændighed, at den (igen) har forelagt sit spørgsmål for Domstolen, på nuværende tidspunkt kan vejlede den forelæggende ret.

a) Indholdet af de nye regler

60. På det tidspunkt, hvor de i hovedsagen omhandlede lovovertrædelser blev begået, skulle retten, såfremt den idømte en tidsbegrænset fængselsstraf, fastsætte en »frihedsberøvelsesperiode«, som ikke måtte overstige halvdelen af den idømte straf, og efter hvis udløb lovovertræderen automatisk skulle prøveløslades [59]. Det tilkom Secretary of State for Northern Ireland (statssekretæren for Nordirland) at løslade en indsat, der havde afsonet den relevante frihedsberøvelsesperiode [60].

61. I henhold til den nye lovgivning idømmes en dømt person nu en tidsbestemt frihedsstraf for en periode svarende til den samlede »passende frihedsberøvelsesperiode« og en yderligere periode på et år, hvor lovovertræderen vil blive prøveløsladt. Denne samlede periode må ikke overstige den maksimale fængselsstraf, der finder anvendelse (i den foreliggende sag: ti år) [61]. Den »passende frihedsberøvelsesperiode« er den periode, der efter rettens opfattelse sikrer, at straffen er passende. Efter at have afsonet to tredjedele af denne periode kan lovovertræderen prøveløslades efter anvisning fra Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne), forudsat at disse er overbevist om, at det af hensyn til beskyttelsen af offentligheden ikke længere er nødvendigt at frihedsberøve den indsatte [62].

62. Der er derfor to forskellige ændringer, som er blevet indført med de nye regler: For det første er muligheden for prøveløsladelse blevet udsat fra halvdelen af straffens varighed til mindst to tredjedele, idet der altid skal være mindst et år, det sidste år, hvor den pågældende prøveløslades. For det andet er et system med automatisk løsladelse blevet erstattet af et betinget system, hvor det er nødvendigt med indgriben fra Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærer).

[59] – Jf. artikel 8 i Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 (bekendtgørelse af 2008 om strafferetten (Nordirland)) som gengivet af den forelæggende ret i punkt 17 og 18 i anmodningen om præjudiciel afgørelse. I tilfælde af fængsel på livstid, en tidsubestemt frihedsstraf eller en forlænget frihedsstraf kunne prøveløsladelsen kun finde sted efter udløbet af en bestemt periode, hvis Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne, Det Forenede Kongerige) vurderede, at fortsat frihedsberøvelse af den dømte ikke var nødvendig for at beskytte offentligheden.

[60] – Jf. artikel 17 i Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 (bekendtgørelse af 2008 om strafferetten (Nordirland)) som gengivet af den forelæggende ret i punkt 17 og 18 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[61] – Jf. punkt 22 i den præjudicielle anmodning.

[62] – Jf. punkt 22 i den præjudicielle anmodning.

63. Det skal tilføjes, således som den forelæggende ret har fremhævet [63] under henvisning til en relevant dom fra Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) [64], at det erklærede formål med ændringen af denne lov er at beskytte offentligheden ved at bringe den tidlige og automatiske løsladelse af terrorister til ophør og ved at udskyde det tidligst mulige tidspunkt, hvor disse lovovertrædere kan komme i betragtning til løsladelse.

b) Parternes argumenter

64. MA har i det væsentlige gjort gældende, at begrebet »ophævelse« af muligheden for tidlig løsladelse, som Domstolen har henvist til i Alchaster-dommen [65], skal forstås således, at det ikke blot henviser til udelukkelsen af enhver mulighed for prøveløsladelse på et hvilket som helst tidspunkt af en fængselsstrafs fuldbyrdelse, men også af en automatisk løsladelse, der oprindeligt var mulig på et givent tidspunkt af denne fuldbyrdelse. Ifølge MA har de i hovedsagen omtvistede ændringer endvidere den virkning, at den ifaldne strafs iboende karakter forværres. Han har gjort gældende, at disse ændringer tilføjer et element af straf.

65. Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen er af den modsatte opfattelse. De har fremhævet, at de idømte straffe er forblevet uændrede, dvs. fængsel i højst ti år. Ændringen af betingelserne for tidlig løsladelse er efter deres opfattelse et typisk eksempel på en foranstaltning, der vedrører fuldbyrdelsen af en straf. Derudover har Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne) ikke beføjelse til at forlænge eller nedsætte den idømte straf.

c) Bedømmelse

66. Jeg medgiver, at vi står over for et grænsetilfælde, hvor det korrekte svar ikke er umiddelbart indlysende. Jeg må nøje undersøge Menneskerettighedsdomstolens relevante praksis [66], før jeg kan forelægge Domstolen et forslag til svar.

1) Menneskerettighedsdomstolens praksis

67. Udgangspunktet for Menneskerettighedsdomstolens faste praksis er, at begrebet »straf« har et selvstændigt anvendelsesområde [67]. Dernæst sondrer Menneskerettighedsdomstolen i sin praksis mellem en foranstaltning, der udgør en straf i sig selv, og en foranstaltning, der vedrører fuldbyrdelsen eller håndhævelsen af straffen.

[63] – Jf. punkt 21 i den præjudicielle anmodning.

[64] – Jf. Supreme Court of the United Kingdoms (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) dom af 19.4.2023, Morgan m.fl. mod Justitsministeriet, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, præmis 69 (tilgængelig på https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056).

[65] – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 97).

[66] – Retspraksis fra den tidligere Europæiske Menneskerettighedskommission, som fungerede som første instans inden ikrafttrædelsen den 1.11.1998 af protokol nr. 11 til [den europæiske menneskerettighedskonvention], hvorved den indførte kontrolmekanisme blev omstruktureret, er ligeledes relevant.

[67] – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.2.1995, Welch mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:0209JUD001744090, § 28), af 8.6.1995, Jamil mod Frankrig (CE:ECHR:1995:0608JUD001591789, § 31), og af 12.2.2008, Kafkaris mod Cypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

i) Sager forud for dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien

68. I Hogben-afgørelsen, hvor der var tale om fængsel på livstid som obligatorisk straf for drab, var lovgivningen af en sådan art, at den pågældende person, når han ikke længere blev anset for at være farlig, kunne overføres fra et lukket fængsel til et åbent fængsel med rimelig forventning om at blive løsladt inden for 2 år i medfør af denne overførsel. Eugene Hogben blev overført til et åbent fængsel efter at have afsonet 13 år af sin straf. I løbet af denne periode blev reglerne om prøveløsladelse ændret. Den kompetente minister [68] annoncerede en ny prøveløsladelsespolitik på en konference for sit politiske parti. Det erklærede formål var at udelukke prøveløsladelse, inden der var afsonet 20 års fængsel, for »drab på politi- eller fængselsbetjente, terrordrab, seksuelle eller sadistiske drab på børn og drab begået med skydevåben i forbindelse med et røveri«. Dette medførte, at Eugen Hogben ikke kunne løslades, før han havde afsonet 20 års fængsel. Den Europæiske Menneskerettighedskommission fandt, at »straffen« i henhold til EMRK's artikel 7, stk. 1, var fængsel på livstid. Den omstændighed, at prøveløsladelsesordningen var blevet ændret, vedrørte fuldbyrdelsen af straffen og ikke den pågældende »straf« [69]. Sagen blev derfor afvist.

69. I Hosein-afgørelsen blev sagsøgeren idømt fængsel på livstid. Som følge af, at han blev syg under frihedsberøvelsen og måtte indlægges på hospitalet for at få behandling, blev han nægtet den høring om prøveløsladelse, som kunne have ført til hans løsladelse. Den Europæiske Menneskerettighedskommission fandt, at »forventningerne til prøveløsladelse ikke berører den idømte »straf« som omhandlet i [EMRK's] artikel 7« [70].

70. I Grava-dommen blev sagsøgeren idømt en fængselsstraf på seks år, som den kompetente appeldomstol efterfølgende nedsatte til fire år. Efterfølgende anmodede han om strafnedsættelser, hvilket gav mulighed for strafeftergivelse på visse betingelser. Efter at anmodningen oprindeligt blev afslået, blev han indrømmet en eftergivelse. På dette tidspunkt var sagsøgeren allerede blevet løsladt. Den tid, han havde tilbragt i fængsel, oversteg imidlertid den tid, han ville have afsonet, hvis eftergivelsen var blevet anvendt rettidigt. Sagsøgeren gjorde således gældende, at den forsinkede ansøgning om eftergivelse medførte en strengere straf end den, der var fastsat på tidspunktet for hans lovovertrædelse. Menneskerettighedsdomstolen var uenig og fastslog, at »straf« henviser til den fireårige fængselsstraf. Spørgsmålet om eftergivelse vedrører straffuldbyrdelse og ikke selve straffen. Der var derfor ikke sket en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7, stk. 1 [71].

71. I Uttley-afgørelsen ville en person, der var idømt 12 års fængsel, have været berettiget til tidlig løsladelse efter at have afsonet to tredjedele af sin straf, forudsat at han havde udvist god opførsel [72]. Mens han sad i fængsel, blev reglerne ændret, således at tidlig løsladelse efter afsoning af to tredjedele af straffen var betinget af en tilladelse. Sagsøgeren gjorde gældende, at dette krav om tilladelse udgjorde en strengere straf end den, der oprindeligt blev idømt.

68 – Dvs. Secretary of State for the Home Department (Det Forenede Kongerige).

69 – Jf. Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 3.3.1986, Hogben mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

70 – Jf. Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 28.2.1996, Hosein mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395, § 1).

71 – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2003, Grava mod Italien (CE:ECHR:2003:0710JUD004352298, § 51).

72 – Prøveløsladelse ville have været mulig efter udløbet af en tredjedel af straffen.

Menneskerettighedsdomstolen afviste sagen og gentog, at den pågældende foranstaltning ikke udgjorde en del af straffen, men var en del af den ordning, hvorved indsatte kunne løslades, inden de havde afsonet den fulde fængselsstraf, de var blevet idømt [73].

72. Vi kan derfor opsummere, at det fremgår af alle ovennævnte sager, at når arten af og formålet med en foranstaltning vedrører eftergivelse af en straf eller en ændring af en ordning for tidlig løsladelse, udgør dette ikke en del af »straffen« som omhandlet i EMRK's artikel 7.

ii) Dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien

73. Dette bringer mig til spørgsmålet om, i hvilket omfang Menneskerettighedsdomstolens forholdsvis formalistiske tilgang, som skitseret ovenfor, er blevet ændret af dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien.

74. På tidspunktet for den af María del Río Prada begåede lovovertrædelse begrænsede den spanske straffelov af 1973 den maksimale fængselsstraf til 30 år i tilfælde af flere straffe. Denne straffelov gav endvidere den indsatte ret til én dags strafeftergivelse for hver to dages arbejde. Efterfølgende, dvs. ikke blot efter at lovovertrædelserne var begået, men også efter at straffene var idømt, anvendte Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) den såkaldte Parot-doktrin, som ændrede beregningen af strafeftergivelserne. I stedet for at anvende dem på den maksimale straf på 30 år blev de anvendt på hver enkel straf. Som følge heraf, var det de facto umuligt for Del Río Prada at opnå *nogen form for strafeftergivelse*. Muligheden for strafeftergivelse blev med andre ord nedsat til nul.

75. Det var under disse omstændigheder, at Menneskerettighedsdomstolen i form af Storkammeret [74] fastslog, at anvendelsen af Parot-doktrinen på Del Río Pradas situation fratog de strafeftergivelser for arbejde, hun havde udført, mens hun var fængslet, og som hun havde ret til i henhold til loven og i overensstemmelse med de endelige afgørelser fra de dommere, der er ansvarlige for straffuldbyrdelsen, enhver effektiv virkning [75]. Menneskerettighedsdomstolen anførte videre, at den måde, hvorpå bestemmelserne blev anvendt, »went beyond mere prison policy« [76], og at »the maximum term of [30] years' imprisonment ceased to be an independent sentence to which remissions of sentence for work done in detention were applied, and instead became a [30]-year sentence to which no such remissions would effectively be applied« [77].

[73] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 29.11.2005, Uttley mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603). På nationalt niveau fandt Court of Appeal (England and Wales) (appeldomstol (England og Wales)), at kravet om en tilladelse var en integrerende del af hele straffen og ikke blot af en form for administration heraf. Det var »fiktion« at hævde, at straffen ikke var blevet mere byrdefuld, hvorfor den pågældende domstol fandt, at EMRK's artikel 7 var blevet tilsidesat. Jf. [2003] EWCA Civ 1130, præmis 14 og 15, som er tilgængelig på følgende adresse: http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/1130.html. House of Lords (Overhuset) ændrede imidlertid afgørelsen fra Court of Appeal (England and Wales) (appeldomstol (England og Wales) ([2004] UKHL 38, som er tilgængelig på følgende adresse: https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040722/uttley-1.htm). Jf. nærmere H. Douglas, »Article 7: no punishment without law«, i J. Simor og B. Emmerson, *Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, London, 2024.

[74] – Den foreliggende sag blev henvist til Storkammeret efter anmodning fra den spanske regering i henhold til EMRK's artikel 43, hvilket betyder, at der er tale om en ekstraordinær sag, som »rejser et væsentligt spørgsmål, der berører fortolkningen eller anvendelsen af [EMRK] eller de dertil knyttede protokoller, eller et væsentligt emne af generel vigtighed« (jf. EMRK's artikel 43, stk. 2).

[75] – Dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, § 107.

[76] – Jf. dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, § 108.

[77] – Jf. dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, § 109.

76. Dette sidste element er efter min opfattelse afgørende for den foreliggende sag: I dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien var der under den nye retsstilling ikke længere mulighed for at nedsætte den idømte straf. En sådan ekstraordinær omstændighed udgjorde en omdefinering af anvendelsesområdet for den oprindeligt idømte straf.

77. Det er min opfattelse, at dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien i det væsentlige bekræfter tidligere retspraksis, hvorefter sondringen mellem idømmelsen og fuldbyrdelsen af en straf opretholdes. De faktiske omstændigheder i denne sag var imidlertid af en sådan art, at anvendelsesområdet for den oprindelige straf blev påvirket, idet enhver mulighed for at nedsætte straffen blev fjernet.

iii) Sager efter dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien

78. Menneskerettighedsdomstolen har efterfølgende anvendt denne dom i en række afgørelser om afvisning.

79. I Abedin-afgørelsen havde sagsøgeren oprindeligt ret til automatisk og ubetinget løsladelse efter at have afsonet tre fjerdedele af straffen. I henhold til de nye regler, som blev vedtaget og trådte i kraft efter domfældelsen, skulle et prøveløsladelsesnævn godkende enhver løsladelse. Betingelserne for prøveløsladelse var endvidere fortsat i kraft, indtil straffen udløb.

80. Som i den foreliggende sag var et system, der medførte automatisk løsladelse, med andre ord blevet erstattet af et system, der kræver indgriben og godkendelse af et prøveløsladelsesnævn.

81. Menneskerettighedsdomstolen henviste først til sin retspraksis, navnlig Uttley-afgørelsen og dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien. Med særlig henvisning til sidstnævnte mindede denne domstol om, at det afgørende element for at konkludere, om EMRK's artikel 7 finder anvendelse i en sådan sag, er, om de indførte ændringer har den virkning, at *selve* straffen ændres eller omdefineres [78]. Den forklarede, at i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien »the Article 7 [ECHR] issue arose because instead of applying remissions earned to the applicant's [30]-year sentence, as had previously been the judicial practice, the authorities applied the remissions earned by the applicant to the individual sentences in line with a recent change in the case-law. The Court considered that the overall effect of the change to the practice in Spain was, essentially, to modify or redefine the penalty imposed on the applicant from one of [30] years less any remissions earned to one of [30] years with no entitlement to remissions« [79].

82. Menneskerettighedsdomstolen fastslog dernæst, at de samme betragtninger ikke fandt anvendelse på Mehmet Abedins sag, hvis fængselsstraf på 20 år ikke var blevet ændret, og at det var denne straf, som bestemmelserne om tidlig løsladelse fandt anvendelse på [80]. Den tilføjede, at den »straf«, som Abedin var blevet idømt, ikke var blevet defineret anderledes eller ændret [81].

[78] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 12.11.2019, Abedin mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2019:1112DEC005402616, § 33).

[79] – Ibidem, § 35.

[80] – Ibidem, § 36.

[81] – Ibidem.

Dette foranledigede den forelæggende ret til at konkludere, at Abedins sag vedrørte de nærmere vilkår for fuldbyrdelsen af hans straf og ikke var omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 7, stk. 1 [82]. Menneskerettighedsdomstolen afviste derfor sagen [83].

83. I Devriendt-afgørelsen blev sagsøgeren idømt fængsel på livstid. På tidspunktet for domfældelsen kunne han anmode om prøveløsladelse efter 10 års fængsel. Denne tærskel blev efterfølgende hævet til 15 år og fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft på sager som den pågældende sagsøgers.

84. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at ændringen af lovgivningen vedrørte straffens fuldbyrdelse. Ligesom i Abedin-afgørelsen påpegede den, at den omhandlede straf ikke var ændret siden den dag, hvor lovovertrædelsen blev begået [84] Menneskerettighedsdomstolen anførte dernæst, at prøveløsladelse i henhold til belgisk ret var en metode til at fuldbyrde en frihedsstraf på, hvorved den domfældte afsonede sin straf uden for et fængsel, forudsat at vedkommende overholdt de pålagte betingelser i en fastsat prøvetid. Menneskerettighedsdomstolen udtalte udtrykkeligt i den forbindelse, at denne sag adskilte sig fra situationen i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien, hvor der var tale om en nedsættelse af den straf, der skulle afsones, og ikke blot en nedsættelse eller justering af fuldbyrdelsesbetingelserne [85].

85. Menneskerettighedsdomstolen fortsatte med at sondre mellem Johannes Devriendts situation og Maria Del Río Pradas situation. Menneskerettighedsdomstolen anerkendte, at virkningen af lovændringen i 2013 var, at tærsklen for berettigelse til prøveløsladelse blev hævet, hvilket utvivlsomt resulterede i en hårdere situation for sagsøgerens frihedsberøvelse, men anførte, at i modsætning til situationen i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien var virkningen af denne hårdere behandling ikke, at det blev gjort umuligt at indrømme prøveløsladelse [86].

86. Menneskerettighedsdomstolen anførte dernæst, at det tidligere var blevet fastslået, at den omstændighed, at en forhøjelse af tærsklen for berettigelse til prøveløsladelse efter domfældelsen kunne føre til en hårdere situation i fængslet, vedrørte fuldbyrdelsen af straffen og ikke selve straffen, og at det derfor ikke kunne udledes af en sådan omstændighed, at den idømte straf ville være hårdere end den, der var blevet idømt af den ret, der påkendte sagens realitet [87].

87. Menneskerettighedsdomstolen konkluderede derefter, at Devriendts sag alene vedrørte den måde, hvorpå straffen var blevet afsonet, og ikke havde nogen indflydelse på straffens rækkevidde, som forblev uændret [88]. Menneskerettighedsdomstolen afviste derfor sagen [89].

88. Dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien blev afsagt af Storkammeret, som har den naturlige autoritet, der er forbundet med Menneskerettighedsdomstolens mest højtidelige sammensætning. Abedin- afgørelsen og Devriendt-afgørelsen er afgørelser om afvisning truffet af en komité [90]. Denne forskel i sammensætningen er imidlertid uden betydning i den foreliggende

[82] – Ibidem.

[83] – Ibidem, § 37. Klagen blev anset for materielt uforenelig med EMRK i henhold til EMRK's artikel 35, stk. 3, litra a), og skulle afvises i henhold til EMRK's artikel 35, stk. 4.

[84] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 31.8.2021, Devriendt mod Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 24).

[85] – Ibidem, § 26.

[86] – Ibidem, § 28.

[87] – Ibidem, § 29.

[88] – Ibidem, § 30.

[89] – Ibidem, § 34. Klagen blev anset for materielt uforenelig med EMRK i henhold til EMRK's artikel 35, stk. 3, litra a), og blev afvist i henhold til EMRK's artikel 35, stk. 4.

[90] – Komitéer består bl.a. af tre dommere, jf. EMRK's artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i Menneskerettighedsdomstolens regler.

sammenhæng, da begge sammensætninger formelt omhandler Menneskerettighedsdomstolens virke på samme måde. Om noget skal det ses som en indikation af, at sagen efter Menneskerettighedsdomstolens opfattelse var så klar i Abedin-afgørelsen og Devriendt-afgørelsen, at den besluttede at overlade dem til en komité [91].

2) Anvendelse på den foreliggende sag

i) Forhøjelse af tærsklen for at være berettiget til prøveløsladelse

89. Forhøjelsen af tærsklen for at være berettiget til prøveløsladelse synes ifølge Domstolens konklusioner i Alchaster-dommen ikke i sig selv at være omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1 [92]. Vi kan i den forbindelse støtte os til dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien og Devriendt-afgørelsen, idet Menneskerettighedsdomstolen meget klart har fastslået, at en forhøjelse af tærsklen for prøveløsladelse udgør en del af en strafs fuldbyrdelse og derfor ikke falder ind under EMRK's artikel 7, stk. 1.

ii) Løsladelse betinget af Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærernes) vurdering

90. Domstolen fastslog i det væsentlige i Alchaster-dommen, at anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1, potentielt omfatter en situation, hvor den omhandlede foranstaltning i det væsentlige ophæver muligheden for en prøveløsladelse, eller hvor den indgår i en helhed af foranstaltninger, der fører til en forværring af den iboende karakter af den oprindeligt ifaldne straf [93].

91. Den fuldstændige ophævelse af muligheden for prøveløsladelse kan udelukkes i den foreliggende sag, da den pågældende person, som Det Forenede Kongerige bekræftede i retsmødet, det sidste år af straffens afsoning *altid* prøveløslades. Det er derfor min opfattelse, at situationen i den foreliggende sag ikke kan sammenlignes med situationen i dommen i sagen Del Río Prada mod Spanien.

92. Spørgsmålet om, hvorvidt vi står over for en *helhed* af foranstaltninger, som bevirker, at den oprindeligt ifaldne strafs iboende karakter forværres, er efter min opfattelse vanskeligere og dermed sværere at besvare.

93. Som den forelæggende ret har anført [94] med henvisning til en relevant dom afsagt af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) [95], er det erklærede formål med ændringen at beskytte offentligheden ved at bringe den tidlige og automatiske løsladelse af terrorister til ophør og udskyde det tidligste tidspunkt, hvor sådanne lovovertrædere kan komme i betragtning til løsladelse.

[91] – Sådanne afgørelser om afvisning er blevet betegnet som »negativ retspraksis«, og betydningen heraf er, at »det er meningsløst at indbringe yderligere sammenlignelige klager for Menneskerettighedsdomstolen, i det mindste i en overskuelig fremtid«, jf. E. Myjer og P. Kempees, »Thoughts on the positive effect of adverse law«, i *El Tribunal Europeo de Derechos Humano. Una visión desde dentro. En homenaje al juez Josep Casadevall*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, s. 343-356, på s. 352.

[92] – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 97).

[93] – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 97).

[94] – Jf. præmis 21 i den præjudicielle anmodning.

[95] – Jf. Supreme Court of the United Kingdoms (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) dom af 19.4.2023, Morgan m.fl. mod Justitsministeriet, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, præmis 69 (tilgængelig på https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056).

94. Jeg er udmærket klar over, at dette er lovgiverens hævdede hensigt. Navnlig kan den omstændighed, at den pågældende ændring specifikt tager sigte på terrorister ved at indføre en særlig prøveløsladelsesordning for bestemte terrorhandlinger, fortolkes som en indikation af, at hensigten reelt var at hæve straffen for sådanne lovovertrædelser. Der kunne også rejses det spørgsmål, om beslutningen om at berøve visse kategorier af lovovertrædere muligheden for tidlig løsladelse generelt reelt set vedrører det tekniske spørgsmål om fuldbyrdelse snarere end omdefinerer selve straffen. Eller sagt på en anden måde, som Court of Appeal (appeldomstol) udtrykte det i Uttley-afgørelsen – der ganske vist blev underkendt af House of Lords (Overhuset) – er det »fiktion« at hævde, at straffen ikke var blevet hårdere [96].

95. Jeg kan imidlertid ikke se, hvordan denne eventuelle lovgivningsmæssige hensigt for så vidt angår den foreliggende sag kan rejse tvivl om det grundlæggende princip om, at straffen som sådan ikke er blevet ændret. Det bør tilføjes, at det erklærede formål med foranstaltningen allerede i Hogben-afgørelsen var at ramme visse kategorier af lovovertrædelser [97]. Menneskerettighedsdomstolen havde tilsyneladende ikke noget problem med denne betragtning [98].

96. Desuden udgør indførelsen af en vurdering af en persons potentielle fare for offentligheden efter min opfattelse en del af fængselspolitikken. Det afgørende spørgsmål er billedligt talt, om en person, der har afsonet en væsentlig del af en straf i fængsel, er egnet til at forlade fængslet på et givent tidspunkt. Hvis Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne) konkluderer, at personen udgør en fare for offentligheden *på det tidspunkt* og skal afsone en større del af straffen i et fængsel, kan jeg ikke se, hvordan det skulle påvirke den oprindeligt ifaldne strafs iboende karakter. Straffen som sådan ændres ikke, det påhviler den enkelte person *på det tidspunkt* at handle i overensstemmelse hermed og vise Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne), at han eller hun er egnet til at forlade stedet. Dette er efter min opfattelse fuldstændig adskilt fra den idømte straf. Det er næsten traditionel fængselspolitik. Den omstændighed, at personen fortsat er frihedsberøvet, er en konsekvens heraf.

97. Jeg vil i den forbindelse gerne fremhæve, at overvejelserne i det foregående punkt unægteligt forudsætter, at Parole Commissioners' (prøveløsladelseskommissærernes) kompetence er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende person udgør en trussel mod offentligheden på et givent tidspunkt, at vurderingen foretages grundigt i overensstemmelse med en fast protokol, og at den dokumenteres på behørig vis. Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærerne) må derudover ikke kunne benytte sig af yderligere skønsbeføjelser.

98. Hvis disse betingelser er opfyldt, er jeg af den opfattelse, at de ændrede foranstaltninger henviser til fuldbyrdelsen af en straf. De påvirker ikke selve den oprindeligt ifaldne strafs iboende karakter og falder derfor på grundlag af Menneskerettighedsdomstolens ovenfor analyserede praksis uden for anvendelsesområdet for EMRK's artikel 7, stk. 1.

99. Dette efterlader os med spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 49, stk. 1, i en situation som den foreliggende giver eller bør give en mere omfattende beskyttelse end EMRK's artikel 7, stk. 1.

[96] – Jf. fodnote 70 ovenfor.

[97] – I dette tilfælde drab på politi- eller fængselsbetjente, terrordrab, seksuelle eller sadistiske drab på børn og drab begået med skydevåben i forbindelse med et røveri, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 3.3.1986, Hogben mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

[98] – Ibidem.

iii) Chartrets artikel 52, stk. 3

100. Chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at i det omfang, chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har disse samme betydning og omfang som rettighederne i EMRK. Det skal fremhæves, at chartrets artikel 52, stk. 3, indeholder en garanti og ikke blot en mulighed for Den Europæiske Union til at sikre, at betydningen af og anvendelsesområdet for de tilsvarende rettigheder i henhold til EMRK ikke undermineres [99]. Samtidig præciseres det i denne bestemmelse, at dette ikke er til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

101. Jeg ser imidlertid ingen grund til at antage, at dette skulle være tilfældet. Domstolen har fastslået, at chartrets artikel 49 i det mindste indeholder de samme garantier som dem, der er fastsat i EMRK's artikel 7, hvortil der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse [100]. Denne konstatering bekræfter imidlertid i sig selv blot ordlyden af chartrets artikel 52, stk. 3 [101].

102. Som Kommissionen har anført, findes der ikke en tydelig fælles forfatningsmæssig tradition i medlemsstaterne, hvorefter anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1, er eller bør være bredere end anvendelsesområdet for EMRK's artikel 7, stk. 1.

103. Jeg kan heller ikke se aspekter, der er specifikke for EU's retsorden, som kan begrunde en mere omfattende beskyttelse. Der kan være retsområder, hvor der er gode grunde til, at Den Europæiske Union yder større beskyttelse end den tilsvarende rettighed i EMRK. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Vi bør huske den iboende og naturlige spænding mellem den potentielle påberåbelse af chartrets artikel 49 og den høje grad af tillid (om end ikke gensidige tillid) [102], som fortsat eksisterer mellem Den Europæiske Unionen og Det Forenede Kongerige med hensyn til respekt for grundlæggende rettigheder [103]. I en sådan situation opnås den hårfine balance mellem disse to principper bedre ved et beskyttelsesniveau for grundlæggende rettigheder, der er tilpasset niveauet i EMRK. Her kan jeg endnu en gang tilslutte mig afdøde Lord Bingham, da han udtalte, at »betydningen af [EMRK] bør være ensartet i alle de [stater], der er part heri. De nationale domstoles pligt er at holde trit med Strasbourgs retspraksis, efterhånden som den udvikler sig over tid: ikke mere, men bestemt heller ikke mindre« [104]. Det samme bør gælde for Domstolen i den foreliggende sag.

3) Afsluttende bemærkninger

104. Jeg vil gerne runde dette forslag til afgørelse af med to afsluttende bemærkninger, som skal indgå i den forelæggende rets vurdering.

[99] – Jf. J. Callewaert, »L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: une réponse logique à l'optionalité de la Convention européenne des droits de l'homme en droit de l'Union européenne«, i *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, bind 36, nr. 141, 2025, s. 9-29, på s. 12.

[100] – Jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

[101] – Chartrets artikel 52, stk. 3, er ikke til hinder for, at EU-retten yder en mere omfattende beskyttelse end EMRK.

[102] – Jeg forstår, at Domstolen alene anvender princippet om *gensidig* tillid til at henvise til forholdet mellem EU-medlemsstaterne, jf. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis). Derimod anser jeg tillidsniveauet mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige for at være betydeligt højere end med de fleste andre ikke-medlemsstater.

[103] – Jf. i denne retning generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559).

[104] – Jf. Regina mod Special Adjudicator (indstævnt) ex parte Ullah (FC) (appellant), [2004] UKHL 26, punkt 20 (tilgængelig på følgende adresse: https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040617/ullah-1.htm).

105. For det første er den foreliggende sag begrænset til de garantier, der er fastsat i EMRK's artikel 7, stk. 1, og chartrets artikel 49. Som det fremgår af dette forslag til afgørelse, kan de foranstaltninger, der regulerer fuldbyrdelsen af en straf, i princippet ikke gøres til genstand for prøvelse i henhold til EMRK's artikel 7, stk. 1. Ikke desto mindre bør vi ikke glemme, at indsatte fortsat nyder godt af en lang række andre grundlæggende rettigheder såsom stemmeret i henhold til artikel 3 i (første) protokol til [EMRK] eller visse rettigheder, der er indeholdt i garantien for respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance i henhold til EMRK's artikel 8 [105], for blot at nævne to eksempler.

106. For det andet og som det sidste vil jeg endnu en gang gerne fremhæve, at det påhviler den forelæggende ret at anvende den foreslåede fortolkning på den sag, der er indbragt for den, og at den i den forbindelse skal gøre sit yderste for at undersøge, om de omtvistede foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har betegnet som »fængselspolitik«, rent faktisk udgør en politik, der alene vedrører fuldbyrdelsen af en straf.

VI. Forslag til afgørelse

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

»Artikel 49, stk. 1, andet punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at begrebet »hårdere straf« i denne bestemmelse i princippet ikke omfatter en situation, hvor de retlige bestemmelser om en prøveløsladelsesordning er blevet ændret, således at en ret til automatisk prøveløsladelse, når den første halvdel af en idømt straf er afsonet, er blevet erstattet af en ret til løsladelse, når mindst to tredjedele af en idømt straf er afsonet, hvor denne løsladelse beror på en vurdering foretaget af Parole Commissioners (prøveløsladelseskommissærer).«

[105] – Jf. nærmere N. Padfield, »Article 8 and the rehabilitation of offenders: a view from Cambridge, England«, i J. Casadevall og G. Raimondi m.fl., *Liber amicorum Dean Spielmann*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2015, s. 457-464.