Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 4. december 2025 [1]

Sag C-528/24 [Boothnesse] [i]

LQ,
NT,
RM
procesdeltager:
Minister for Justice and Equality

(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 – tredje del, afsnit VII – overgivelse af en person til Det Forenede Kongerige med henblik på strafforfølgning – artikel 604, litra c), og artikel 625 – mulig retsforfølgning for andre lovovertrædelser – specialitetsreglen – begrebet » andre […] lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet« – foragt for retten – civil foragt – seks måneders frihedsstraf – frihedsberøvelse – selvstændigt begreb – mulighed for at påberåbe sig specialitetsreglen for en domstol – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1 – effektiv retsbeskyttelse – legalitetsprincippet og princippet om straffens forudsigelighed – yderligere garantier stillet af den udstedende stat«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen 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 [2] (herefter »handels- og samarbejdsaftalen«), sammenholdt med artikel 47-49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

[1] – Originalsprog: engelsk.

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

[2] – EUT 2021, L 149, s. 10.

2. Specialitetsreglen[3], som er en grundlæggende garanti i udleverings- og overgivelseslovgivningen, er fastlagt i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, som fastslår, at en person, der er overgivet, ikke kan retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

3. Den foreliggende sag udspringer af en sag om fuldbyrdelse af tre arrestordrer udstedt i henhold til handels- og samarbejdsaftalen af en domstol i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland. Disse arrestordrer har til formål at få tre personer, LQ, NT og RM, udleveret til Det Forenede Kongerige for at blive retsforfulgt for bedragerirelaterede lovovertrædelser. Disse personer gør indsigelse mod deres overgivelse med den begrundelse, at det vil være i strid med specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, fordi de vil skulle afsone en fængselsstraf på seks måneder for civil foragt for retten som følge af deres overtrædelser af en beslaglæggelseskendelse udstedt af en domstol i Det Forenede Kongerige. Da civil foragt for retten ikke udgør en strafbar handling i Det Forenede Kongerige, er det ikke omfattet af en arrestordre med henblik på overgivelse.

4. På denne baggrund rejser sagen et fortolkningsspørgsmål vedrørende bestemmelserne i handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, og navnlig artikel 625, stk. 2, når lovgivningen i den stat, der anmoder om overgivelse (»den udstedende stat«), ikke kvalificerer den handling, der giver anledning til frihedsberøvelse, som en strafbar handling. Domstolen skal tage stilling til, hvordan begrebet »andre [...] lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet« i denne bestemmelses forstand skal fortolkes.

5. Denne sag belyser spørgsmålet om, hvorvidt specialitetsreglen bør betragtes som en rettighed, der kan påberåbes af individet, snarere end som en mellemstatslig regel mellem regeringer[4].

II. Retsforskrifter

A. Handels- og samarbejdsaftalen

6. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 4 med overskriften »Folkeretten« foreskriver i stk. 1:

»Bestemmelserne i denne aftale og eventuelle supplerende aftaler skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med deres sædvanlige betydning i deres sammenhæng og belyst af aftalens hensigt og formål i overensstemmelse med sædvanereglerne for fortolkning af folkeretten, herunder dem, der er kodificeret i Wienerkonventionen, der blev udfærdiget den 23. maj 1969 i Wien[5].«

7. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 524 med overskriften »Beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder« bestemmer:

»1. Det samarbejde, der er omhandlet i denne del, er baseret på parternes og medlemsstaternes mangeårige respekt for demokrati, retsstatsprincippet og beskyttelsen af individets

[3] – Også benævnt specialitet, specialitetsprincippet eller specialitetsdoktrinen.

[4] – Jf. i denne retning A. Tinsley, »Specialty: Arresting an elusive »right« in European extradition law«, *New Journal of European Criminal Law*, bind 12, nr. 1, 2020, s. 23-35 (https://doi.org/10.1177/2032284420976994).

[5] – Undertegnet i Wien den 23.5.1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331).

grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder som fastsat i verdenserklæringen om menneskerettigheder [der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 10. december 1948] og i [konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«)[6]], 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 [EMRK] og, for så vidt angår [Den Europæiske Union] og dens medlemsstater, i [chartret].«

8. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. En arrestordre kan udstedes for handlinger, der ifølge den udstedende stats lovgivning kan straffes med en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 12 måneder, eller, hvis der er afsagt en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, for straffe eller andre frihedsberøvende foranstaltninger af en varighed på mindst fire måneder.

2. Overgivelse er betinget af, at de handlinger, der ligger til grund for udstedelsen af arrestordren, udgør en lovovertrædelse efter den fuldbyrdende stats lovgivning, uanset gerningsindholdet eller den retlige beskrivelse, jf. dog stk. 3 og 4.«

9. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), bestemmer:

»Den fuldbyrdende judicielle myndigheds fuldbyrdelse af arrestordren kan underlægges følgende garantier:

[…]

c) 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.«

10. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 611 bestemmer:

»1. Hvis den anholdte person oplyser, at den pågældende giver sit samtykke til overgivelse, afgives dette samtykke og i givet fald det udtrykkelige afkald på anvendelse af »specialitetsreglen«, jf. artikel 625, stk. 2, til den fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med den fuldbyrdende stats nationale lovgivning.

2. Staterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at samtykket og i givet fald afkaldet som omhandlet i stk. 1 indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende frivilligt har afgivet dem med fuldt kendskab til følgerne heraf. Med henblik herpå har den eftersøgte ret til advokatbistand.

[…]«

[6] – Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

11. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 613, stk. 2, bestemmer:

»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 597, artikel 600 til 602, artikel 604 og artikel 606 hurtigst muligt udstedes, og den kan fastsætte en frist for modtagelse heraf […]«

12. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625 med overskriften »Eventuel retsforfølgning for andre lovovertrædelser« bestemmer:

»1. Det Forenede Kongerige og Unionen på vegne af en hvilken som helst af dens medlemsstater kan hver især meddele Specialudvalget om Retshåndhævelse og Retligt Samarbejde, at i forhold til andre stater, der er omfattet af samme meddelelse, formodes samtykke at være givet til retsforfølgning, idømmelse af straf eller tilbageholdelse med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet, medmindre den fuldbyrdende judicielle myndighed i en konkret sag anfører andet i sin afgørelse om overgivelse.

2. Bortset fra de i stk. 1 og 3 omhandlede tilfælde kan en person, der er overgivet, ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

3. Stk. 2 i denne artikel gælder ikke i følgende tilfælde:

[…]

b) [L]ovovertrædelsen kan ikke straffes med frihedsberøvelse.

[…]

d) [D]en pågældende vil blive pålagt en straf eller en foranstaltning, der ikke indebærer frihedsberøvelse, herunder bødestraf eller en anden foranstaltning, der måtte træde i stedet for bøde, også selv om denne straf eller foranstaltning begrænser den pågældendes personlige frihed.

e) [D]en pågældende har givet sit samtykke til overgivelse, eventuelt samtidig med at den pågældende har givet afkald på anvendelse af specialitetsreglen, i henhold til artikel 611.

f) [D]en pågældende giver efter overgivelsen udtrykkeligt afkald på anvendelse af specialitetsreglen for specifikke lovovertrædelser, der er begået inden overgivelsen; afkaldet skal afgives til den kompetente udstedende judicielle myndighed og føres til protokols i overensstemmelse med den udstedende stats nationale lovgivning; afkaldet skal indhentes på en sådan måde, at det fremgår, at den pågældende har givet det frivilligt og med fuldt kendskab til følgerne; med henblik herpå har den pågældende ret til en advokat […]

g) [D]en fuldbyrdende judicielle myndighed, der har overgivet den pågældende, giver sit samtykke i henhold til denne artikels stk. 4.

4. Anmodningen om samtykke skal indgives til den fuldbyrdende judicielle myndighed med de oplysninger, der er nævnt i artikel 606, stk. 1, og være ledsaget af en oversættelse som omhandlet i artikel 606, stk. 2. Samtykke skal gives, når den lovovertrædelse, for hvilken der er anmodet om samtykke, i sig selv giver anledning til overgivelse i henhold til bestemmelserne i denne afsnit. Samtykke skal nægtes af de grunde, der henvises til i artikel 600, og må ellers kun nægtes af de grunde, der henvises til i artikel 601 eller artikel 602, stk. 2, og 603, stk. 2. Afgørelsen skal træffes senest 30 dage efter modtagelse af anmodningen. I situationer, der er omhandlet i artikel 604, skal den udstedende stat give de deri fastsatte garantier.«

B. Irsk ret

13. Overgivelsesproceduren i henhold til handels- og samarbejdsaftalen er gennemført i irsk lovgivning ved European Arrest Warrant Act 2003 (lov af 2003 om den europæiske arrestordre, herefter »lov af 2003«), som i artikel 22 fastsætter, at med forbehold af bestemmelserne i denne artikel skal High Court (ret i første instans, Irland) afslå at overgive en person i henhold til denne lov, hvis den finder det godtgjort, at lovgivningen i den udstedende stat ikke foreskriver, at en person, der overgives til den i henhold til en relevant arrestordre, ikke må retsforfølges, dømmes eller tilbageholdes med henblik på fuldbyrdelse af en straf eller frihedsberøvende foranstaltning eller på anden måde begrænses i sin personlige frihed i forbindelse med en lovovertrædelse, og personen vil blive retsforfulgt, dømt eller tilbageholdt med henblik på fuldbyrdelse af en dom eller en frihedsberøvende foranstaltning eller på anden vis blive begrænset i sin personlige frihed i forbindelse med en lovovertrædelse.

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. LQ, NT og RM, appellanterne, er genstand for en straffesag i Det Forenede Kongerige for bedrageri, som de angiveligt har begået i deres egenskab af medejere og direktører i et selskab. Den angivelige svigagtige adfærd, som er beskrevet i arrestordren, vedrører urigtige oplysninger og udførelse af unødvendige (og hyppige) udbedringsarbejder, som de har opkrævet en betydelig overpris for af ejendomsejerne, for det meste ældre personer.

15. I marts 2021 afsagde Reading Crown Court (retten i første instans i straffesager af alvorligere karakter i Reading, Det Forenede Kongerige) beslaglæggelseskendelser for at sikre, at selskabets og LQ's, NT's og RM's aktiver ville være tilgængelige som kompensation for de angivelige skadelidte parter i tilfælde af domsfældelse[7]. Den 5. august 2021 fandt retten, at LQ, NT og RM havde undladt at efterkomme beslaglæggelseskendelserne og dømte derfor hver af dem i deres fravær for foragt for retten og idømte hver af de anklagede seks måneders fængsel.

16. Den 6. december 2022 udstedte Portsmouth Magistrates' Court (domstolen i straffesager af mindre alvorlig karakter i Portsmouth, Det Forenede Kongerige), den judicielle myndighed, tre arrestordrer på grundlag af handels- og samarbejdsaftalen med henblik på at få udleveret LQ, NT og RM til retsforfølgning for bedrageri. I disse arrestordrer anførte denne myndighed, at eftersom overtrædelse af foranstaltninger til indefrysning af aktiver ikke udgør en strafbar handling i henhold til engelsk ret, betyder Reading Crown Courts (retten i første instans i straffesager af alvorligere karakter) konstatering af, at appellanterne havde overtrådt kendelsen om indefrysning

[7] – Disse beslaglæggelseskendelser forbød afhændelse af aktiver relateret til virksomheden, bankkonti tilhørende LQ, NT og RM samt motorkøretøjer og forpligtede dem til at oplyse og fremlægge de nødvendige oplysninger om alle aktiver i og uden for England og Wales.

af aktiver, og at de var skyldige i foragt for retten, ikke, at sådanne handlinger udgør strafbare handlinger, hvorfor disse arrestordrer må anses for udelukkende at være udstedt med henblik på retsforfølgning for bedrageri [8].

17. Ved dom af 8. april 2024 afviste High Court (ret i første instans, Irland) LQ's, NT's og RM's indsigelse mod overgivelse og beordrede ved kendelse af samme dato deres overgivelse til Det Forenede Kongerige.

18. Den 5. juni 2024 blev LQ, NT og RM bevilget tilladelse til at appellere til Supreme Court (øverste domstol, Irland), som er den forelæggende ret.

19. LQ, NT og RM gjorde for denne ret gældende, at deres overgivelse til Det Forenede Kongerige skal afslås, da den udgør en tilsidesættelse af specialitetsreglen i artikel 22, stk. 2, i lov af 2003 og handels- og samarbejdsaftalens artikel 625.

20. I appelsagen gjorde appellanterne gældende, at udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, skulle tillægges en selvstændig betydning i stedet for at bero på nationale kvalifikationer. Selv om foragt for retten ikke betragtes som en strafbar handling i henhold til engelsk ret, anførte appellanterne, at sagens art og sanktionens hårdhed gjorde den til en strafbar handling. De henviste til formålet med handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, som er at sikre retten til en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47. De anførte, at fortolkningen af »lovovertrædelse« skal være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, især de kriterier, der er fastlagt i Engel-dommen [9], som tager hensyn til kvalifikationen af lovovertrædelsen i den nationale lovgivning, dens art og den idømte sanktions hårdhed. Appellanterne understregede, at de to sidstnævnte kriterier uafhængigt af hinanden kan være tilstrækkelige til at betragte sagen som en straffesag i henhold til EMRK, og de henviste til sager som Kyprianou mod Cypern [10] og Benham mod Det Forenede Kongerige [11] til støtte for, at sager om foragt afhængigt af den idømte straf kan være omfattet af beskyttelsen i henhold til artikel 6 i EMRK.

21. Heroverfor gjorde indstævnte gældende, at analogien med artikel 6 i EMRK er fejlplaceret. Indstævnte anførte, at EMRK kræver en fælles standard for fastlæggelse af strafferetlige anklager på tværs af kontraherende stater, men at bestemmelserne om overgivelse i handels- og samarbejdsaftalen og Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA [12] tjener et andet formål, som er forankret i gensidig tillid og respekt for nationale kvalifikationer. Ifølge indstævnte understreger princippet om dobbelt strafbarhed og specialitetsreglen vigtigheden af den enkelte stats kvalifikation af handlinger som strafbare eller ej. Ikke desto mindre anerkendte indstævnte, at hvis udtrykket »lovovertrædelse« skulle have en selvstændig betydning, kunne det sidste kriterium i Engel-dommen, nemlig sanktionens hårdhed, udfordre indstævntes opfattelse, da idømmelse af en straf på seks måneder for foragt sandsynligvis ville resultere i, at den kvalificeres som en straffesag i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

[8] – Oplysninger om de sanktioner, der er idømt for foragt for retten, findes i del f) i hver arrestordre, hvor der står: »Overtrædelse af beslaglæggelseskendelsen er ikke en strafbar handling og kan derfor ikke danne grundlag for udlevering og er derfor ikke omfattet af listen over udleveringsforseelser. Den omstændighed, at [udelades] [dommeren ved Reading Crown Court (retten i første instans i straffesager af alvorligere karakter i Reading)] fandt, at den tiltalte havde overtrådt beslaglæggelseskendelsen og dermed havde udvist foragt for retten, udgør ikke en domfældelse, hvorfor denne arrestordre kun er en ordre om udlevering med henblik på retsforfølgelse.«

[9] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[10] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.12.2005, Kyprianou mod Cypern (CE:ECHR:2005:1215JUD007379701).

[11] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.6.1996, Benham mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1996:0610JUD001938092).

[12] – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).

22. På denne baggrund finder den forelæggende ret, at appellen rejser et spørgsmål om fortolkning af handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, nærmere bestemt artikel 625, stk. 2. Sagens kerne er, hvordan specialitetsreglen finder anvendelse, når den udstedende stat ikke kvalificerer den handling, der medfører frihedsberøvelse, eller den procedure, der fører til den, som værende af strafferetlig karakter. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette er et spørgsmål af større betydning, især i forbindelse med foragt for retten. I mange jurisdiktioner, især inden for *common law*-traditionen, kan individer frihedsberøves for foragt, enten som en tvangsforanstaltning eller som en strafferetlig sanktion, uden at sagen betegnes som strafferetlig, eller at den underliggende adfærd behandles som en strafbar handling. Afgørelsen af dette spørgsmål er derfor afgørende for, hvordan specialitetsreglen skal anvendes i forbindelse med grænseoverskridende fuldbyrdelsesmekanismer i henhold til handels- og samarbejdsaftalen. Den forelæggende ret anfører, at Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål.

23. Den forelæggende ret finder, at der ikke er anledning til at betvivle de britiske myndigheders erklæring om, at overtrædelse af foranstaltninger til indefrysning af aktiver ikke udgør en strafbar handling i henhold til denne stats lovgivning. Den henviser også til, at der i Irland, ligesom i Det Forenede Kongerige, kan være tilfælde af civil foragt for retten, hvor der idømmes faste fængselsstraffe med henblik på formål, der ikke er rent tvangsmæssige. Den anfører imidlertid, at den ikke har hørt tilstrækkelige argumenter til at afgøre, om en sådan foragt under omstændigheder, der kan sammenlignes med dem, der gør sig gældende i Det Forenede Kongerige, skal anses for at være strafferetlig eller civilretlig. Den forelæggende ret forklarer, at det muligvis ikke er nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål, hvis Domstolen som svar på dens anmodning om præjudiciel afgørelse fastslår, at udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, har en selvstændig betydning.

24. På den baggrund har Supreme Court (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»1) Finder bestemmelserne i handels- og samarbejdsaftalens [tredje del,] afsnit VII om »overgivelse« kun anvendelse på strafferetlig forfølgning og/eller frihedsstraffe/frihedsberøvende foranstaltninger for strafbare handlinger?

2) I handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, som fastsætter, at bortset fra de i artikel 625, stk. 1 og 3, omhandlede tilfælde kan »en person, der er overgivet, ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet« betyder »lovovertrædelse« da 1) en strafbar handling som defineret i udstedelsesstatens lovgivning eller 2) en strafbar handling som defineret i fuldbyrdelsesstatens lovgivning, eller 3) har det en selvstændig betydning i EU-retten?

3) Såfremt begrebet »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, har en sådan selvstændig betydning, hvilke kriterier skal da anvendes ved fastlæggelse af, hvad der udgør en sådan »lovovertrædelse«?

4) Er artikel 47, […] 48, […] 49 og […] 50 i [chartret] (der henviser til »adgang til effektive retsmidler/til en upartisk domstol« (artikel 47), »anklages« (artikel 48), »lovovertrædelse« (artikel 49) og »i en straffesag [...] dømmes for en lovovertrædelse« (artikel 50)) og/eller artikel 6 og artikel 13 i [EMRK] (som omhandler »anklage for en forbrydelse« og »effektive retsmidler«) relevante i denne sammenhæng?

5) Udelukker handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, overgivelse i en situation, hvor en person er blevet idømt seks måneders frihedsberøvelse for at have udvist foragt for retten, men hvor der ikke er anmodet om overgivelse med henblik på afsoning af denne dom, fordi lovgivningen i den udstedende stat kvalificerer foragt for retten som civil foragt og ikke anser den for at udgøre en strafbar handling eller et strafbart forhold?«

IV. Retsforhandlingerne ved Domstolen

25. LQ, NT og RM, Irland og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Der blev afholdt retsmøde den 11. september 2025, hvor disse parter fremførte mundtlige indlæg.

V. Bedømmelse

26. Nærværende forslag til afgørelse er opbygget som følger. Jeg begynder med at skitsere rækkefølgen og den indre sammenhæng i de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt (afsnit A). Jeg vil derefter foretage en materiel undersøgelse af dem, idet jeg begynder med fortolkningen af specialitetsreglen i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, og de grundlæggende rettigheders anvendelighed i denne sammenhæng (afsnit B). Endelig vil jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt den konkrete adfærd og sanktion, der er tale om – nemlig en frihedsstraf for foragt for retten, der er kvalificeret som civilretlig i henhold til lovgivningen i den udstedende stat – falder inden for anvendelsesområdet for handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2 (afsnit C).

A. Rækkefølgen og den indre sammenhæng i de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt

27. Efter min opfattelse ville det være hensigtsmæssigt at behandle de første fire spørgsmål samlet, før det femte spørgsmål behandles, da det synes, at de første fire spørgsmål fastlægger den begrebsmæssige og retlige ramme, inden for hvilken det femte spørgsmål skal besvares.

28. De første fire spørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt overgivelsesmekanismen kun finder anvendelse på strafferetlige sager (spørgsmål 1), hvordan udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, skal forstås (spørgsmål 2 og 3), og om EU's eller EMRK's standarder for grundlæggende rettigheder er relevante for at foretage denne vurdering (spørgsmål 4). Derfor kan det være hensigtsmæssigt for Domstolen at behandle de første fire spørgsmål samlet, især da de udgør en sammenhængende blok, der vedrører fortolkningen af »lovovertrædelse« og de grundlæggende rettigheders anvendelighed i denne sammenhæng.

29. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret derimod nærmere bestemt oplyst, om handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, er til hinder for overgivelse i et tilfælde, hvor personen er blevet idømt seks måneders frihedsstraf for foragt for retten, men hvor der ikke anmodes om overgivelse for at fuldbyrde denne dom, fordi den udstedende stat kvalificerer foragt som civilretlig og ikke som en strafferetlig lovovertrædelse. Dette spørgsmål er således udformet omkring en konkret situation, der vedrører en frihedsstraf for foragt for retten, der er kvalificeret som civilretlig af den udstedende stat, og udgør en anvendelse af den fortolkningsramme, der behandles i de første fire spørgsmål.

30. Ikke desto mindre forudsætter anvendelsen af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, at den handling, der ligger til grund for frihedsberøvelsen – i dette tilfælde civil foragt for retten som følge af manglende efterlevelse af en beslaglæggelseskendelse, for hvilken der blev idømt en frihedsstraf – falder ind under begrebet »lovovertrædelse« som omhandlet i denne bestemmelse. Hvis den pågældende handling derimod ikke falder ind under dette begreb, finder specialitetsreglen ganske enkelt ikke anvendelse. I så fald ville der ikke være behov for at overveje, om denne regel udelukker overgivelse, da de retlige forudsætninger for dens anvendelse ikke ville være opfyldt.

31. Endelig fremgår det også, at det femte spørgsmål ikke kan besvares i et tomrum, da det forudsætter, at den omhandlede adfærd, nemlig civil foragt for retten, allerede er blevet kvalificeret som en »lovovertrædelse« som omhandlet i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2. Kriterierne for denne kvalifikation er netop genstand for de første fire spørgsmål.

32. Min bedømmelse er følgelig sammensat af to dele: for det første fortolkningen af specialitetsreglen og af begrebet »lovovertrædelse« i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, og for det andet følgerne af denne fortolkning, når den pågældende adfærd udgør foragt for retten, der er kvalificeret som civilretlig i den udstedende stat.

B. Det første til det fjerde spørgsmål

33. Med de fire første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om anvendelsesområdet for handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, om »overgivelse«, og navnlig artikel 625, stk. 2, er begrænset til strafforfølgning og/eller til frihedsstraffe eller varetægtsfængslinger, der er idømt i forbindelse med strafbare handlinger, og i bekræftende fald, om begrebet »strafbar handling« med henblik på specialitetsreglen skal fortolkes i) under henvisning til lovgivningen i den udstedende stat, ii) under henvisning til lovgivningen i den fuldbyrdende stat, eller iii) selvstændigt; og i sidstnævnte tilfælde efter hvilke kriterier, henset til chartrets artikel 47-50 og artikel 6 i EMRK.

34. Selve ordlyden af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, angiver ikke udtrykkeligt, om begrebet »lovovertrædelse« skal defineres i overensstemmelse med lovgivningen i den udstedende stat eller lovgivningen i den fuldbyrdende stat, eller om det skal fortolkes selvstændigt. Begrebet »lovovertrædelse« skal således fortolkes i lyset af handels- og samarbejdsaftalens bredere sammenhæng og specialitetsreglen.

1. Den generelle ramme for fortolkningen af handels- og samarbejdsaftalen

a) Et folkeretligt instrument

35. Siden afslutningen af overgangsperioden for Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union har forholdet mellem Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige været reguleret af internationale aftaler, navnlig handels- og samarbejdsaftalen. Handels- og samarbejdsaftalen er en associeringsaftale, der er indgået i henhold til artikel 217 TEUF. Den blev vedtaget som en aftale, der kun omfatter EU, ikke en blandet aftale, hvilket betyder, at medlemsstaterne ikke selv er kontraherende parter [13].

[13] – Generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, punkt 55).

36. Det er almindeligt anerkendt, at handels- og samarbejdsaftalen skal fortolkes som et folkeretligt instrument [14]. Aftalen selv bekræfter denne opfattelse. Artikel 4, stk. 2, udelukker forpligtelsen til at fortolke bestemmelserne i handels- og samarbejdsaftalen i overensstemmelse med en af parternes nationale lovgivning. Fortolkningsrammen er derfor folkeretten og særligt Wienerkonventionen [15]. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 4, stk. 1, understreger dette og foreskriver, at bestemmelserne i aftalen skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med deres sædvanlige betydning i deres sammenhæng og belyst af aftalens hensigt og formål.

37. Endelig skal det nævnes, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 5, stk. 1, fastsætter, at dens bestemmelser som hovedregel ikke tillægger individer direkte rettigheder eller forpligtelser. Denne bestemmelse indeholder imidlertid udtrykkeligt en undtagelse »for så vidt angår [Den Europæiske Union]« i handels- og samarbejdsaftalens tredje del. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, som fastsætter specialitetsreglen, udgør en del af afsnit VII, »Overgivelse«, i tredje del. Dette bevidste valg af ordlyd viser, at bestemmelserne i tredje del inden for EU's retsorden kan have direkte virkning og dermed påberåbes af individer, forudsat at de opfylder de almindelige kriterier, der er fastlagt i Domstolens praksis for internationale aftalers direkte virkning [16]. Med andre ord kan forhold, der falder inden for handels- og samarbejdsaftalens tredje del og inden for EU, tillægge individer rettigheder, som kan håndhæves ved nationale retter, på trods af den generelle udelukkelse af direkte virkning andetsteds i handels- og samarbejdsaftalen.

b) Gensidigt samarbejde der er underlagt sikkerhedsforanstaltninger

38. Domstolens begrundelse i Alchaster I-dommen er afgørende for forståelsen af specialitetsreglen [17]. Domstolen præciserede, at i modsætning til ordningen med den europæiske arrestordre, som er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne, etablerer handels- og samarbejdsaftalen en ordning med gensidigt samarbejde, der er underlagt sikkerhedsforanstaltninger.

39. I den henseende bemærkede Domstolen, at Det Forenede Kongerige ikke er en del af det system, der bygger på gensidig tillid, ved at opstille en tredelt typologi af samarbejdsordninger, dvs. for det første EU's medlemsstater, hvor gensidig tillid understøtter området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, for det andet tredjelande, især visse stater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, såsom Island og Norge, som opretholder et særligt forhold til EU, og for det tredje andre tredjelande. Hvad angår Det Forenede Kongerige anførte Domstolen, at »dette samarbejde dernæst ikke [fremstilles] således, at det hviler på bevarelsen af den gensidige tillid mellem de berørte stater, som fandtes inden Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen« [18]. Især »er Det Forenede Kongerige ikke en del af det europæiske område uden indre grænser, som det har været muligt at opbygge på grundlag af navnlig princippet om gensidig

[14] – Ibidem, punkt 58; jf. også generaladvokat Biondis forslag til afgørelse P&O North Sea Ferries og P&O Ferries (C-413/24, EU:C:2025:490, punkt 48 og 49).

[15] – Jf. i denne retning dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis), hvor Domstolen mindede om, at en traktat i henhold til Wienerkonventionens artikel 31 skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

[16] – Jf. i denne retning dom af 30.9.1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, præmis 14), og af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, herefter »Alchaster I-dommen«, EU:C:2024:649).

[18] – Ibidem, præmis 71.

tillid« [19]. Desuden etablerer de ordninger, der er fastsat ved handels- og samarbejdsaftalen, ikke forbindelser »så privilegerede som« dem, der er beskrevet i tidligere retspraksis vedrørende staterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [20].

40. Denne sondring er grundlæggende for anvendelsen af specialitetsreglen, hvis håndhævelse under ordningen med den europæiske arrestordre forudsætter, at begge medlemsstater handler inden for rammerne af gensidig tillid. Det er på grundlag af denne gensidige tillid, at den udstedende stat kan påtage sig ansvaret for retsforfølgningen eller fuldbyrdelsen af en dom, når der er givet tilladelse til overgivelse [21]. Ligeledes garanterer den gensidige tillid, at de berørte personers grundlæggende rettigheder, herunder dem, der er nedfældet i chartret, beskyttes gennem nationale retssystemer inden for Den Europæiske Union, der anses for at kunne yde tilsvarende og effektiv beskyttelse [22].

41. Desuden understregede Domstolen i Alchaster I-dommen, at overgivelsesordningen under handels- og samarbejdsaftalen indeholder undtagelser og individualiserede menneskerettighedsgarantier – herunder dem, der er baseret på lovovertrædelsens politiske karakter, nationalitet og risici for grundlæggende rettigheder – som ikke har noget modstykke i den europæiske arrestordre [23]. Disse undtagelser er ikke betinget af, at der konstateres systemiske mangler [24].

42. Domstolen understregede især, at handels- og samarbejdsaftalen indeholder undtagelser og yderligere garantier, såsom dem, der er fastsat i handels- og samarbejdsaftalens artikel 602 og 603 samt artikel 604, litra c), som ikke findes i rammeafgørelse 2002/584. Alchaster I-dommen fastslår, at handels- og samarbejdsaftalen nødvendiggør en forudgående undersøgelse af de gældende retsgarantier og begrænsninger fra sag til sag [25]. Det følger heraf, at judicielle myndigheder i EU skal foretage en individualiseret risikovurdering i lyset af chartret. Domstolen konkluderede, at denne ordning kræver en uafhængig vurdering af den fuldbyrdende judicielle myndighed uden at forlade sig på en generel formodning om tillid [26].

43. Denne sondring påvirker, hvordan specialitetsreglen skal forstås: nemlig ikke som en formodning om den udstedende stats efterlevelse, men som en sikkerhedsforanstaltning, der aktivt skal vurderes og sikres af den fuldbyrdende myndighed som led i opfyldelsen af dens egne forpligtelser til at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder. Som Domstolen understregede i Alchaster I-dommen, tillægger handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), udtrykkeligt den fuldbyrdende myndighed kompetence til at kræve yderligere garantier, hvis der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende person vil blive udsat for en reel risiko for beskyttelsen af vedkommendes grundlæggende rettigheder i tilfælde af overgivelse [27].

19 – Ibidem, præmis 70.

20 – Ibidem.

21 – Dom af 24.9.2020, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Specialitetsprincippet) (C-195/20 PPU, EU:C:2020:749, præmis 40).

22 – Dom af 22.2.2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Familiens enhed – allerede tildelt beskyttelse) (C-483/20, EU:C:2022:103, præmis 27).

23 – Præmis 72-74.

24 – Jf. præmis 75.

25 – Præmis 82.

26 – Præmis 78-83.

27 – Præmis 75.

2. Specialitetsreglens anvendelsesområde i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2

44. Specialitetsreglen er en del af den sædvaneret, der regulerer udlevering mellem stater [28]. Bestemmelser som denne kan findes i de fleste, hvis ikke alle, udleveringstraktater [29]. Hvad angår handels- og samarbejdsaftalen bestemmer artikel 625, stk. 2, at med forbehold af visse undtagelser »kan en person, der er overgivet, ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet«.

45. Denne bestemmelse, som regulerer specialitetsreglen i henhold til denne aftale, afspejler ordlyden og opbygningen af artikel 27 i rammeafgørelse 2002/584 [30]. Som Domstolen gjorde klart i dommen i sagen Polydor og RSO Records [31], medfører ordlighed i EU-lovgivningen og i internationale aftaler dog ikke nødvendigvis en ensartet fortolkning. Det skyldes, at bestemmelser i en international aftale kan forfølge forskellige mål og indgå i forskellige retlige og institutionelle sammenhænge. Derfor kan retspraksis om specialitetsreglen, der er udviklet i forbindelse med den europæiske arrestordre, ikke uden videre anvendes i forbindelse med handels- og samarbejdsaftalen, da denne ramme erstatter den gensidige tillid, der er forbundet med et område uden indre grænser, med et samarbejdssystem, der er underlagt sikkerhedsforanstaltninger [32]. I stedet skal rækkevidden af specialitetsreglen under handels- og samarbejdsaftalen fastlægges gennem en fortolkning af selve aftalens ordlyd, dens sammenhæng og de mål, den forfølger [33].

46. Selv om det territorielle anvendelsesområde for specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, som gælder for overgivelsesforhold mellem Det Forenede Kongerige og alle EU-medlemsstater, ikke er et spørgsmål i den foreliggende sag, er det imidlertid nødvendigt at undersøge det personelle, tidsmæssige og materielle anvendelsesområde for denne regel, som jeg nu vil behandle på skift.

a) Det personelle anvendelsesområde

47. I Leymann og Pustovarov-dommen [34] fastslog Domstolen, at specialitetsreglen i artikel 27, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 har »baggrund i den fuldbyrdende medlemsstats suverænitet« og »giver den eftersøgte person ret til kun at retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde

[28] – W.A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 2. udgave, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 1362-1366.

[29] – Artikel 14 i FN's modeltraktat om udlevering, A/RES/45/116, og artikel 14 i den europæiske udleveringskonvention, Europæisk Traktatsamling nr. 24.

[30] – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 1, svarer til artikel 27, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584. Artikel 27, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584 og handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, er indholdsmæssigt identiske. Artikel 27, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584 fastsætter undtagelsen, hvor specialitetsreglen ikke finder anvendelse, og handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 3, gengiver næsten ordret indholdet af denne bestemmelse. Artikel 27, stk. 4, i rammeafgørelse 2002/584 er i det væsentlige gengivet i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 4, som fastsætter en procedure for den udstedende stats anmodning om samtykke fra den fuldbyrdende judicielle myndighed.

[31] – Dom af 9.2.1982 (270/80, EU:C:1982:43, præmis 14-16).

[32] – Jf. punkt 41 ovenfor.

[33] – Jf. punkt 37 ovenfor.

[34] – Jf. dom af 1.12.2008 (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, præmis 43 og 44).

tilbageholdes for den lovovertrædelse, for hvilken den pågældende er overgivet«[35]. To betragtninger følger. Domstolens formulering om, at reglen har »baggrund i« *og også* »giver«, viser dens tosidighed: Under den europæiske arrestordre udgør den på samme tid en beskyttelse af statens suverænitet og en individuel rettighed for den eftersøgte person, som vedkommende kan påberåbe sig i henhold til EU-retten.

48. Spørgsmålet er følgelig, om den tosidighed, der er fastslået i retspraksis vedrørende den europæiske arrestordre, også gælder for handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2.

49. Med hensyn til suverænitet gør handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, det klart, at retsforfølgning for »andre lovovertrædelser« kræver samtykke fra den fuldbyrdende myndighed, hvilket sikrer, at den fuldbyrdende stat bevarer den endelige kontrol med retsvirkningerne af sin afgørelse om overgivelse. Dette afspejler det suverænitetshensyn, der blev udviklet i forbindelse med rammeafgørelse 2002/584.

50. Hvad angår de rettigheder, der tillægges individet, understøttes ordningen med den europæiske arrestordre af en *høj grad* af gensidig tillid mellem medlemsstaterne[36], især i et europæisk område uden indre grænser[37]. Som Domstolen har forklaret[38], forpligter denne tillid hver medlemsstat til, med undtagelse af helt særlige omstændigheder, at formode, at de andre medlemsstater overholder EU-retten og i særdeleshed de grundlæggende rettigheder[39]. Denne grundlæggende formodning om overholdelse giver mulighed for forenklede procedurer i stedet for at forlade sig på individuelt fastlagte sikkerhedsforanstaltninger eller samtykkemekanismer.

51. Til forskel herfra er grundlaget for handels- og samarbejdsaftalens tredje del samarbejde på det strafferetlige område, som Domstolen gjorde klart i Alchaster I-dommen. Den bemærkede, at denne aftale ifølge 23. betragtning til og artikel 1 i handels- og samarbejdsaftalen har til formål at styrke Den Europæiske Unions og Det Forenede Kongeriges sikkerhed ved at muliggøre samarbejde om forebyggelse, efterforskning, opdagelse eller retsforfølgning af strafbare handlinger og om fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner[40]. Dette formål gennemføres i tredje del, således som det fremgår af handels- og samarbejdsaftalens artikel 522, stk. 1[41]. Endvidere fastsætter artikel 524, stk. 1, i handels- og samarbejdsaftalen, at et sådant samarbejde er baseret på Den Europæiske Unions, Det Forenede Kongeriges og medlemsstaternes fælles respekt for demokratiet, retsstatsprincippet og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder dem, der er sikret ved EMRK[42].

35 – Denne ordlyd gentages i en identisk passage i præmis 39 i dommen af 24.9.2020, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Specialitetsprincippet) (C-195/20 PPU, EU:C:2020:749). I dommens præmis 40 forklares den jurisdiktionelle dimension, hvorved den udstedende stat skal indhente den fuldbyrdende stats samtykke for at respektere dens beføjelser, men den indsnævrer ikke den tosidighed, som Domstolen fastslår i denne passage.

36 – Jf. dom af 10.11.2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 25). Denne ordning bygger på en høj grad af gensidig tillid mellem medlemsstaterne, navnlig inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det forudsættes, at hver medlemsstat overholder fælles standarder for beskyttelse af grundlæggende rettigheder, hvilket muliggør forenklede procedurer baseret på institutionelt samarbejde frem for individuelt samtykke.

37 – Jf. Alchaster I-dommen, præmis 63 og 70.

38 – Ibidem, præmis 24-27.

39 – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 78).

40 – Alchaster I-dommen, præmis 40 og 41.

41 – Ibidem, præmis 41.

42 – Ibidem, præmis 42.

52. Selv om handels- og samarbejdsaftalen tilstræber at opretholde et højt niveau af garantier for individer, der kan sammenlignes med dem, der sikres i Den Europæiske Union, er den imidlertid, som allerede nævnt[43], baseret på gensidigt samarbejde, der er underlagt sikkerhedsforanstaltninger, snarere end gensidig tillid. For at sikre, at de grundlæggende rettigheder fortsat er effektivt beskyttet, er det derfor nødvendigt, at de garantier, der er indeholdt i handels- og samarbejdsaftalen, navnlig i dens artikel 625, stk. 2, får fuld virkning og anvendes som effektive garantier i forbindelse med overgivelsesprocessen.

53. Det viser, at specialitetsreglen, selv om den er udformet som en proceduremæssig garanti, i praksis fungerer som et værktøj, der skal anvendes aktivt af den fuldbyrdende myndighed for at sikre, at den opfylder sin beskyttelsesfunktion, især i lyset af forpligtelser vedrørende grundlæggende rettigheder. I henhold til handels- og samarbejdsaftalen forstærkes specialitetsreglens individuelle rettighedsdimension således, fordi den manglende gensidige tillid[44] tvinger den fuldbyrdende judicielle myndighed til inden overgivelsen at kontrollere overholdelsen af denne regel og om nødvendigt anmode om yderligere garantier i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c).

54. Det følger heraf, at specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, skal forstås som havende samme tosidighed som den, der er fastsat i rammeafgørelse 2002/584: Den er et udtryk for den fuldbyrdende stats suverænitet, og den tillægger også inden for EU den person, der er overgivet, retten til ikke at blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for andre lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet.

b) Tidsmæssigt anvendelsesområde

55. Processen for overgivelse i henhold til handels- og samarbejdsaftalen består af flere forskellige proceduremæssige faser, herunder gennemgang af anmodningen om overgivelse, fuldbyrdelse af beslutningen om at overgive (eller ikke at overgive) og samtykkeproceduren. De gældende retssikkerhedsgarantier kan variere afhængigt af processens stadie. Det er derfor vigtigt at afklare det tidsmæssige anvendelsesområde for handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, og forholdet til den efterfølgende samtykkeprocedure, der er fastsat i artikel 625, stk. 3, litra g), og artikel 625, stk. 4.

56. Med hensyn til det tidsmæssige anvendelsesområde finder handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, anvendelse forud for og som en betingelse for overgivelse: Den udgør en del af den retlige ramme for, hvorvidt overgivelse lovligt kan finde sted. Til forskel herfra har samtykkeproceduren i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 3, litra g), og artikel 625, stk. 4, et formål efter overgivelsen. Den udgør den mekanisme, hvormed den udstedende stat efter overgivelsen kan anmode om den fuldbyrdende stats samtykke til at udvide omfanget af retsforfølgningen til andre lovovertrædelser.

57. I lyset af Domstolens begrundelse i Alchaster I-dommen skal den fuldbyrdende judicielle myndighed foretage en forudgående undersøgelse for at sikre, at den forventede behandling efter overgivelsen vil være i overensstemmelse med specialitetsreglen. Hvorvidt specialitetsreglen finder anvendelse i den foreliggende sag, er således et spørgsmål, der skal rejses forud for overgivelsen som led i den fuldbyrdende dommers vurdering i lyset af chartret.

[43] – Punkt 41 ovenfor.

[44] – Punkt 42 ovenfor.

58. Det følger heraf, at samtykkemekanismen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 3, litra g), og artikel 625, stk. 4, og vurderingen i lyset af chartret, som anvendt på specialitetsreglen, er to forskellige spørgsmål. Proceduren i forbindelse med samtykke finder sted efter overgivelsen: Den iværksættes kun, når den udstedende stat formelt anmoder om en udvidelse af omfanget af overgivelsen med henblik på at retsforfølge den overgivne person for »andre lovovertrædelser«[45]. I modsætning hertil finder den fuldbyrdende judicielle myndigheds forudgående kontrol sted før overgivelsen og vedrører den grundlæggende garanti i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, nemlig at personen ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for ikke-godkendte lovovertrædelser, dvs. andre lovovertrædelser end dem, der er godkendt i arrestordren. Det er en umiddelbar og forudgående form for beskyttelse; det er en del af det, der gør afgørelsen om overgivelse retmæssig i første omgang.

59. Denne betragtning udfordres ikke af Domstolens praksis i dommen i Leymann og Pustovarov-sagen[46] og i dommen i sagen sagen Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Specialitetsprincippet)[47], da begge domme tager udgangspunkt i, at overgivelsen allerede havde fundet sted, og at den overgivne person befandt sig inden for den udstedende stats jurisdiktion. I disse sager undersøgte domstolen specialitetsreglen i forbindelse med anmodninger efter overgivelsen: Den udstedende stat havde anmodet om samtykke til at retsforfølge den person, der allerede var blevet overgivet, for yderligere lovovertrædelser.

60. På samme vis var spørgsmålet i F.-dommen[48] ikke, om specialitetsreglen fandt anvendelse – det var ubestridt – men snarere, hvilke proceduremæssige garantier der var påkrævet fra den fuldbyrdende stats side. Det forelagte spørgsmål drejede sig om, hvorvidt national ret kunne give mulighed for appel med opsættende virkning af den fuldbyrdende judicielle myndigheds beslutning om at give samtykke til yderligere retsforfølgelse. Med andre ord fandt den vurdering, der blev foretaget af den fuldbyrdende dommer i F.-sagen, først sted efter overgivelsen inden for rammerne af samtykkeproceduren. Den fuldbyrdende myndigheds rolle var begrænset til en efterfølgende beslutning om samtykke, når den oprindelige overgivelse allerede var blevet gennemført.

61. Da disse domme vedrører en retlig situation, hvor overgivelsen allerede har fundet sted, passer de ikke til omstændigheder, hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed stadig er ved at beslutte, om personen skal overgives. Denne sondring bekræfter, at retspraksis vedrørende den europæiske arrestordre om samtykke efter overgivelsen ikke uden videre kan overføres til stadiet før overgivelsen i henhold til handels- og samarbejdsaftalen.

62. I den foreliggende sag er den fuldbyrdende judicielle myndighed stadig i gang med at afgøre, om der skal ske overgivelse. Når den eftersøgte person gør indsigelse under proceduren forud for overgivelsen, som det er tilfældet i denne sag, opstår der en afgørende tidsmæssig og

[45] – Dette bør ikke forveksles med den særskilte form for samtykke i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 611, hvorved den eftersøgte person kan acceptere en hurtig overgivelse ved at give afkald på visse proceduremæssige garantier. De to mekanismer er begrebsmæssigt forskellige: Den første vedrører omfanget af retsforfølgningen efter overgivelsen, mens den anden vedrører den måde, hvorpå overgivelsen gennemføres.

[46] – Dom af 1.12.2008 (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669).

[47] – Den retlige situation, der er omhandlet i Domstolens retspraksis vedrørende specialitetsreglen i henhold til den europæiske arrestordre – hvor personen allerede er blevet overgivet, og den udstedende stat skal overholde de begrænsninger, der er pålagt af den fuldbyrdende myndighed – er endnu ikke indtruffet i den foreliggende sag. Begrundelsen i dommen af 24.9.2020 (C-195/20 PPU, EU:C:2020:749, præmis 40) forudsætter, at overgivelsen allerede har fundet sted. Den »indgriben«, som Domstolen henviser til, forudsætter, at den fuldbyrdende stat har overdraget varetægten af personen, og at den udstedende stat nu er i stand til at handle i forhold til denne person inden for de grænser, der er fastsat i overgivelsesafgørelsen. I modsætning hertil skal den fuldbyrdende judicielle myndighed forud for overgivelsen kontrollere, om der er en reel risiko for, at den udstedende stat vil tilsidesætte disse grænser, når overgivelsen finder sted, og dermed handle i strid med specialitetsreglen.

[48] – Dom af 30.5.2013 (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358).

proceduremæssig forskel. I sådanne indsigelser forud for overgivelsen handler den pågældendes påstand ikke om efterfølgende at udvide omfanget af overgivelsen, men om, hvorvidt overgivelsen overhovedet bør tillades. Når der i henhold til handels- og samarbejdsaftalen gøres indsigelse om, at overgivelse vil udsætte personen for retsforfølgelse eller frihedsberøvelse for en anden lovovertrædelse end den, der er angivet i arrestordren, finder vurderingen af denne indsigelse derfor nødvendigvis sted før overgivelsen og vedrører lovligheden af selve overgivelsesafgørelsen.

63. Ved at sikre, at der ikke kan ske retsforfølgelse, domfældelse eller tilbageholdelse ud over de lovovertrædelser, der er godkendt af den fuldbyrdende myndighed, beskytter specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, individer mod vilkårlig eller uforudsigelig frihedsberøvelse, som udgør en grundlæggende del af retten til frihed og legalitetsprincippet. Den udgør således en væsentlig proceduremæssig garanti, som er tæt forbundet med retten til frihed og legalitetsprincippet.

64. På den ene side bekræfter ordlyden af handels- og samarbejdsaftalens artikel 611, stk. 2, denne egenskab: Den kræver, at ethvert afkald på reglen gives »frivilligt [og] med fuldt kendskab til følgerne«. En sådan ordlyd er typisk for bestemmelser, der regulerer afkald på væsentlige processuelle garantier, såsom retten til forsvar eller retten til en upartisk domstol [49].

65. På den anden side fungerer specialitetsreglen fra et systemisk perspektiv som et processuelt skjold, der giver konkret virkning til rettigheder, som chartret tildeler, såsom retten til frihed (artikel 6) [50], retten til adgang til effektive retsmidler (artikel 47) og legalitetsprincippet og princippet om straffens forudsigelighed (artikel 49, stk. 1) [51]. Selv om det ikke er en selvstændig rettighed, der er udtrykkeligt nedfældet i chartret, kan den sammenlignes med væsentlige proceduremæssige garantier såsom retten til juridisk bistand eller retten til at være til stede under retssagen.

66. I henhold til artikel 47 i chartret, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, skal de nationale domstole være i stand til at gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre, at de direkte gældende EU-rettigheder får fuld virkning [52]. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, giver som en væsentlig proceduremæssig garanti, der er en del af EU-retten [53], en sådan ret. Følgelig skal den fuldbyrdende judicielle myndighed have kompetence og pligt til at sikre overholdelsen heraf ved at nægte overgivelse eller ved at kræve bindende tilsagn, hvis der er sandsynlighed for en tilsidesættelse af denne garanti. Enhver national regel eller praksis, der forhindrer denne myndighed i at udøve denne beføjelse, vil svække

[49] – Jf. tilsvarende afkald på retten til at være til stede under retssagen, som Domstolen anerkendte i dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013: 107, præmis 49), og som udtrykkeligt fremgår af artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

[50] – Jf. f.eks. kendelse af 24.3.2016 (nr. 175/16), hvor Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) fastslog, at en udlevering, der ikke garanterer overholdelse af specialitetsreglen, krænker den grundlæggende ret til personlig frihed. Hvis en fuldbyrdende judiciel myndighed desuden nægter at undersøge, om kravene i specialitetsreglen er opfyldt, udgør dette en krænkelse af retten til effektiv retsbeskyttelse.

[51] – Ifølge fast retspraksis skal strafferetlige bestemmelser i henhold til legalitetsprincippet for strafbare handlinger og straffe, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, opfylde visse krav om tilgængelighed og forudsigelighed, både hvad angår definitionen af strafbare handlinger og strafudmålingen (jf. dom af 11.6.2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

[52] – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 31), og af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 114).

[53] – Jf. punkt 70 nedenfor.

EU-rettens effektive virkning og være i strid med chartrets artikel 47[54]. Chartrets artikel 47 forudsætter således, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, kan håndhæves ved domstolene, hvilket giver den fuldbyrdende myndighed kompetence til at sikre, at den overholdes.

c) Det materielle anvendelsesområde

67. Efter min opfattelse omfatter specialitetsreglens materielle anvendelsesområde i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, to forskellige, men indbyrdes forbundne aspekter. Det første vedrører, hvordan begrebet »lovovertrædelse« skal defineres, hvilket kan være i henhold til den udstedende stats ret eller den fuldbyrdende stats ret eller selvstændigt i henhold til selve aftalen. Det andet aspekt vedrører de lovovertrædelser, der er omfattet af afgørelsen om overgivelse, og som fastlægger de materielle grænser for den retsforfølgning, der lovligt kan følge efter overgivelsen.

1) Udtrykket »lovovertrædelse« i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2

68. Irland og Kommissionen har anført, at den almindelige betydning af »lovovertrædelse« i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625 er begrænset til strafbare handlinger, der er klassificeret som sådanne af den udstedende stat. I retsmødet understregede Irland den systemiske rolle, som reglen om dobbelt strafbarhed spiller som en komparativ sikkerhedsforanstaltning. Ifølge Irland ville det være misforstået at henvise til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i henhold til artikel 6 i EMRK, da denne praksis opstiller et selvstændigt begreb om en »strafferetlig anklage« i forbindelse med en retfærdig rettergang og ikke i forbindelse med overgivelsessager.

69. Kommissionen har tilføjet, at udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625 bør have én enkelt betydning i hele bestemmelsen, dvs. stk. 2 og stk. 4, og at det kun kan henvise til straffelovsovertrædelser som defineret af den udstedende stat. Flere bestemmelser i handels- og samarbejdsaftalens tredje del henviser udtrykkeligt til »strafforfølgning« eller »lovovertrædelse i medfør af [...] strafferet«, og i handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 formuleres reglen om dobbelt strafbarhed i disse vendinger.

70. Efter min opfattelse er en så snæver fortolkning ikke holdbar. Først og fremmest er handels- og samarbejdsaftalen en integreret del af EU's retsorden[55], og fortolkningen af den skal derfor være i overensstemmelse med chartret, som finder anvendelse, når medlemsstaterne handler inden for rammerne af EU-retten, herunder i overgivelsessager i henhold til handels- og samarbejdsaftalens tredje del. Det følger heraf, at specialitetsreglen i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, skal fortolkes på en måde, der respekterer chartret. Navnlig kræver retten til frihed i henhold til chartrets artikel 6 og til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47 samt legalitetsprincippet og princippet om straffens forudsigelighed i henhold

[54] – Jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 72-75).

[55] – Jf. i denne retning dom af 30.4.1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, præmis 5), af 16.6.1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, præmis 41), af 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 39), og af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 46). Da handels- og samarbejdsaftalen blev indgået ved 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) i henhold til artikel 217 TEUF, udgør den ifølge Domstolens praksis en retsakt vedtaget af EU-institutionerne og er en del af EU-retten.

til chartrets artikel 49, stk. 1, at den beskyttelse, der ydes af specialitetsreglen, ikke begrænses til lovovertrædelser, der formelt betegnes som »strafferetlige« af den udstedende stat, men at den omfatter enhver adfærd eller procedure, der er strafferetlig i sin natur eller virkning.

71. Det kræver derfor en selvstændig fortolkning af udtrykket »lovovertrædelse« som fastlagt i Domstolens praksis i Bonda-dommen [56], der afspejler Engel-kriterierne udviklet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [57] (»Bonda-kriterierne«), hvorved Domstolen fastlagde en tretrinsprøve for at afgøre, om en sanktion er »af strafferetlig art«: i) den retlige kvalifikation i national ret, ii) selve lovovertrædelsens art og iii) sanktionens hårdhed. Denne tilgang sikrer, at frihedsberøvelse ikke kan udelukkes fra specialitetsreglens beskyttelse, blot fordi et nationalt system kvalificerer en sanktion som »civil«, »administrativ« eller »disciplinær«. Med andre ord kan handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, ikke fortolkes på en måde, der ville udelukke adfærd og sanktioner, der er omfattet af de rettigheder, der er beskyttet af chartret, fra dens anvendelsesområde [58].

72. Dernæst skal en traktat, som det fremgår af handels- og samarbejdsaftalens artikel 4, stk. 1, i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, fortolkes loyalt i overensstemmelse med dens bestemmelsers sædvanlige betydning i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål. Formålet med specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, er at beskytte den eftersøgte person mod at blive retsforfulgt, idømt en straf eller på anden måde tilbageholdt for handlinger, der ikke er blevet efterprøvet af den fuldbyrdende judicielle myndighed. En indskrænkende fortolkning, der udelukkende er baseret på den udstedende stats formelle kvalificering af handlingen, ville fratage denne garanti en stor del af dens virkning [59], især i forbindelse med en indsigelse før overgivelse. Da handels- og samarbejdsaftalen udtrykkeligt ikke er baseret på gensidig tillid, men på gensidigt samarbejde med sikkerhedsforanstaltninger, hvis den fuldbyrdende myndighed skulle anvende den udstedende stats kvalificering »blindt«, kunne individets beskyttelse blive reduceret netop, når følgerne af den fuldbyrdende myndigheds afgørelse er væsentligst for personens rettigheder, dvs. før overgivelsen, hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed endnu ikke har afgjort, om disse rettigheder vil blive tilstrækkeligt beskyttet. Med andre ord forudsætter specialitetsreglens effektive virkning i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, at den fuldbyrdende judicielle myndighed bevarer sin

[56] – Dom af 5.6.2012, (C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37 ff.).

[57] – Menneskerettighedsdomstolens selvstændige fortolkning af begrebet »strafferetlig anklage« har til formål at forhindre vilkårlige undtagelser fra de grundlæggende garantier. I dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071), fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt en sag er »strafferetlig«, ikke udelukkende kan afhænge af statens kvalifikation, da staterne ellers kunne omgå artikel 6 i EMRK ved blot at omdøbe strafforanstaltninger til »disciplinære foranstaltninger«. Domstolen udviklede derfor ovennævnte tre kriterier. Denne tankegang blev bekræftet i dom Öztürk mod Tyskland (21.2.1984, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479), hvor en sag, der formelt var karakteriseret som »administrativ«, alligevel faldt inden for artikel 6 i EMRK på grund af dens straffende og præventive formål.

[58] – Selv om grundlaget for handels- og samarbejdsaftalens tredje del, som præciseret af Domstolen i Alchaster I-dommen, præmis 40-43, er samarbejde på det strafferetlige område og retshåndhævelse, begrænser denne sammenhæng ikke fortolkningen af udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, til lovovertrædelser, der formelt er kvalificeret som strafferetlige i henhold til national ret. Det overordnede formål med tredje del er at definere mekanismens anvendelsesområde, dvs. samarbejde i straffesager, men ikke betydningen af de beskyttelsesgarantier, den indeholder. Disse garantier kan derfor også omfatte sanktioner, der, selv om de ikke formelt er kvalificeret som strafferetlige i henhold til national ret, er af strafferetlig karakter i kraft af deres formål, hårdhed eller præventive karakter.

[59] – Dette er i overensstemmelse med Domstolens øvrige praksis. I dom af 14.11.2013, Baláž (C-60/12, EU:C:2013:733, præmis 35), fastslog Domstolen, at for at sikre den effektive anvendelse af rammeafgørelse 2002/584 er medlemsstaternes klassificering af lovovertrædelser ikke afgørende ved fortolkningen af bestemmelserne om kompetence i straffesager. Ligeledes understregede Domstolen i dom af 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 77), at selv om EU-retten ikke har harmoniseret den materielle eller processuelle strafferet, forhindrer princippet om ne bis in idem i artikel 54 i Schengen-reglerne – Konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19) straffrihed og fremmer retssikkerheden. Domstolen påpegede, at i mangel af harmonisering skal EU-retsbestemmelser, der ikke udtrykkeligt henviser til national ret, fortolkes selvstændigt og ensartet i lyset af deres sammenhæng og formål.

kompetence til selvstændigt at vurdere, om den pågældende sanktion er af strafferetlig art, i stedet for blot at forlade sig på udstedelsesstatens kvalificering. På samme måde vil en selvstændig fortolkning også sikre den effektive virkning af handels- og samarbejdsaftalens artikel 524, stk. 2 [60].

73. Kommissionens anbringende om, at dens tilgang beskytter de grundlæggende rettigheder lige så effektivt uden at kræve en selvstændig definition af »lovovertrædelse«, overser, at specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, i sig selv udgør en væsentlig proceduremæssig garanti til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som sikrer, at den fuldbyrdende judicielle myndighed definerer de præcise retlige grænser for den potentielle frihedsberøvelse, den tillader, og derved opretholder retten til frihed, retten til effektive retsmidler samt legalitetsprincippet og princippet om straffens forudsigelighed. Hvis fortolkningen af »lovovertrædelse« blev overladt til national kvalifikation, ville den fuldbyrdende myndighed miste kontrollen over grænserne for den beskyttelse, der ydes, og dermed udsætte den eftersøgte person for potentiel frihedsberøvelse eller straf for handlinger, der ikke er omfattet af dens afgørelse om overgivelse. En selvstændig definition af begrebet »lovovertrædelse«, som er baseret på Bonda-kriterierne og fokuserer på, om den sanktion, den medfører, er af strafferetlig art, er derfor uundværlig for at beskytte disse grundlæggende rettigheder [61].

74. Hvad angår argumentet om, at selve handels- og samarbejdsaftalens affattelse støtter en bredere fortolkning, skal det nævnes, at på den ene side henviser andre bestemmelser i tredje del, såsom artikel 598, litra a), artikel 600, litra a), og artikel 601, litra d), udtrykkeligt til »strafforfølgning« eller »lovovertrædelsen i medfør af […] strafferet«, og i handels- og samarbejdsaftalens artikel 599 formuleres reglen om dobbelt strafbarhed i disse vendinger. På den anden side bruger handels- og samarbejdslovens artikel 625, stk. 2, det generelle udtryk »lovovertrædelse«. Udeladelsen af ordet »strafferetlig« tyder på et bevidst valg om at bruge det bredere udtryk »lovovertrædelse«, hvilket tilkendegiver et bredere beskyttelsesområde for specialitetsreglen. Nogle andre ikke-engelsksprogede sprogversioner bekræfter dog ikke, om udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, kun skal omfatte straffelovsovertrædelser eller også andre former for retsstridig adfærd [62]. Sprogversionerne er således ikke entydige i denne henseende, og betydningen af »lovovertrædelse« kan ikke afgøres alene på grundlag af en sproglig slutning.

75. Udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, skal derfor fortolkes i lyset af denne bestemmelses sammenhæng og formål, hvilket kan begrunde en differentieret anvendelse af begrebet »lovovertrædelse« i aftalen. I henhold til handels- og samarbejdsaftalen kan dette begreb derfor anvendes forskelligt i to stadier af overgivelsessystemet: Det kan kvalificeres i henhold til national ret med henblik på udstedelse af en arrestordre i henhold til handels- og samarbejdsaftalen, men fortolkes selvstændigt ved anvendelse af specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, udgør således en beskyttelsesgaranti, der beskytter den

[60] – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 524, stk. 2, fastslår, at intet i tredje del ændrer forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder, som afspejlet i EMRK og, for så vidt angår Den Europæiske Union, i chartret. Dette kræver, at fortolkningen af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, er i overensstemmelse med disse instrumenter. Hvis den udstedende stat således kunne kvalificere en sanktion som civilretlig, selv om den er af strafferetlig karakter i henhold til standarderne i EMRK og chartret, ville den effektive virkning af handels- og samarbejdsaftalens artikel 524, stk. 2, blive udhulet. For at undgå et sådant resultat skal udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, fortolkes selvstændigt i overensstemmelse med Bonda-kriterierne, hvilket sikrer, at al adfærd, der giver anledning til en anklage, der er af strafferetlig karakter, er omfattet af beskyttelsen i henhold til specialitetsreglen.

[61] – Om selvstændige begreber i EMRK, se G. Letsas, »Autonomous concepts, conventionalism, and judicial discretion«, a *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, onlineudgaven, Oxford Academic, Oxford, 2007, s. 37-57.

[62] – I den italienske sprogversion anvendes der i de relevante bestemmelser f.eks. udtrykket *reato*, som i dette retssystem normalt betegner en strafbar handling.

overgivne person mod retsforfølgelse, domfældelse eller anden form for frihedsberøvelse for »andre lovovertrædelser«. Dette beskyttelsesformål understøtter en selvstændig fortolkning af »lovovertrædelse« i overensstemmelse med Bonda-kriterierne for at forhindre, at beskyttelsen udhules af nationale retlige kvalifikationer, og for at bevare sammenhængen og det beskyttende formål med overgivelsesordningen i handels- og samarbejdsaftalen [63].

76. Samme tankegang gør sig gældende med hensyn til argumentet om reglen om dobbelt strafbarhed. Irland har anført, at kravet om dobbelt strafbarhed, der er fastsat i handels- og samarbejdsaftalens artikel 599, stk. 2, betyder, at det er nødvendigt at henvise til både den udstedende stats og den fuldbyrdende stats nationale ret for at afgøre, om den pågældende adfærd udgør en strafbar handling i henhold til aftalen. Efter Kommissionens opfattelse hviler handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, således på den antagelse, at kun adfærd, der er kvalificeret som »strafbar« på de to staters område, der er berørt af overgivelsesproceduren, kan gøres til genstand for en arrestordre.

77. I den sammenhæng skal jeg påpege, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 599, stk. 2, og artikel 625, stk. 2, omhandler forskellige faser af overgivelsesprocessen og tjener forskellige formål. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 599, stk. 2, der indeholder reglen om dobbelt strafbarhed, vedrører antageligheden af overgivelse for den handling, der ligger til grund for anmodningen om overgivelse. I modsætning hertil er artikel 625, stk. 2, en beskyttelsesforanstaltning, der forhindrer retsforfølgelse eller anden tilbageholdelse for »andre lovovertrædelser«, der er begået før overgivelsen. For at garantere den beskyttelse, som chartret giver, og for at have en effektiv virkning, tilsiger specialitetsreglen en selvstændig fortolkning af »lovovertrædelse« i henhold til Bonda-kriterierne [64].

2) Lovovertrædelser omfattet af arrestordren

78. Specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, garanterer retten til ikke at blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken den pågældende er overgivet. I henhold til den lovovertrædelsesbaserede formulering af denne bestemmelse [65] vil civil foragt for retten normalt udgøre en lovovertrædelse, der adskiller sig fra bedrageri, da den indebærer en særskilt retlig kvalifikation og beskytter andre interesser. Følgelig vil retsforfølgelse, domfældelse eller

[63] – Jeg skal understrege, at det kan vise sig problematisk at henholde sig til den udstedende stats klassificering i forbindelse med handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 3, litra g), og artikel 625, stk. 4. Når en bestemt adfærd, såsom foragt for retten i Det Forenede Kongerige, ikke betragtes som en »straffelovsovertrædelse« i henhold til national ret, kan der ikke søges om samtykke efter overgivelsen, selv om den deraf følgende sanktion i henhold til en selvstændig fortolkning af artikel 625, stk. 2, kunne have udelukket overgivelsen. Da disse bestemmelser henviser til »lovovertrædelser«, der er omfattet af udlevering i henhold til handels- og samarbejdsaftalens tredje del, afsnit VII, kan samtykkemekanismen muligvis ikke udvides til at omfatte håndhævelsesforanstaltninger, der er civilretlige i form, men strafferetlige i karakter, hvilket betyder, at den fuldbyrdende myndighed ikke kan godkende den deraf følgende potentielle frihedsberøvelse. Det er fortsat åbent for fortolkning, om denne strukturelle mangel kan afhjælpes gennem en formålsfortolkning af »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 4, i overensstemmelse med den rettighedsbeskyttende tilgang, der kræves i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2.

[64] – Hvad angår Kommissionens argument om, at der ikke er noget »tvingende behov« for en formålsfortolkning af »lovovertrædelse«, fordi chartret under alle omstændigheder finder anvendelse, skal det påpeges, at chartrets anvendelighed og omfanget af dets proceduremæssige håndhævelse er to forskellige spørgsmål. Mens chartret garanterer rettigheder, sikrer specialitetsreglen dem proceduremæssigt. Kun gennem en selvstændig fortolkning af »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, kan den fuldbyrdende myndighed afgøre, om retsforfølgning, domfældelse eller tilbageholdelse efter overgivelsen falder uden for rammerne af den tilladte frihedsberøvelse – en afgørelse, der er afgørende for den effektive anvendelse af chartrets artikel 47 og artikel 49, stk. 1. Chartret kan ikke i sig selv erstatte de proceduremæssige garantier, der skal gøre dets garantier konkrete og håndhævelige.

[65] – Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, bevarer den traditionelle formulering baseret på lovovertrædelser (i stedet for en formulering baseret på adfærd) og lægger vægt på, om en person retsforfølges, idømmes straf eller tilbageholdes for en anden lovovertrædelse end den, der begrundede overgivelsen.

tilbageholdelse af en person for foragt uden samtykke fra den anmodede stat umiddelbart være i strid med specialitetsreglen. Omvendt vil der ikke være tale om et brud på specialitetsreglen, hvis den angivelige civile foragt er tæt forbundet med og indeholdt i den adfærd, der udgør det angivelige bedrageri, som arrestordren er udstedt for.

3. Specialitetsreglen i praksis

a) Påberåbelse som en indsigelse før overgivelse

79. Som præciseret i Alchaster I-dommen skal den fuldbyrdende judicielle myndighed foretage en forudgående vurdering af, om overgivelsen er forenelig med de grundlæggende rettigheder i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c). Det følger heraf, at hvis der er en reel risiko for overtrædelse af specialitetsreglen, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke blot se bort fra denne bekymring med den begrundelse, at samtykkeproceduren i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 4, først træder i kraft efter overgivelsen.

80. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndigheds vurdering viser, at der er en reel risiko for, at personen vil blive retsforfulgt, idømt en straf eller på anden måde tilbageholdt for andre lovovertrædelser end dem, der ligger til grund for overgivelsen, kan der være tale om en krænkelse af personens grundlæggende processuelle garantier. Selv i tilfælde af potentielle snarere end faktiske overtrædelser af disse garantier forpligter handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, den fuldbyrdende judicielle myndighed til at sikre, at personen ikke udsættes for vilkårlig retsforfølgelse eller frihedsberøvelse. Derfor skal den fuldbyrdende judicielle myndighed tage skridt til at fjerne denne risiko, før den giver tilladelse til overgivelse.

81. Det er netop her, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), sammenholdt med artikel 613, stk. 2, får betydning. Denne bestemmelse giver den fuldbyrdende judicielle myndighed mulighed for at anmode om tilstrækkelige garantier fra den udstedende stat som en betingelse for overgivelse. På den måde samvirker specialitetsreglen i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, og muligheden for at kræve supplerende oplysninger i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c). Førstnævnte fastlægger den materielle beskyttelse, mens sidstnævnte udgør den proceduremæssige mekanisme, hvormed den fuldbyrdende judicielle myndighed er i stand til forudgående at sikre denne beskyttelse.

b) Individets ret til at påberåbe sig specialitetsreglen

82. Det skal nævnes, at specialitetsreglen i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, har forskellige retsvirkninger for hver enkelt part. For den fuldbyrdende stat sikrer denne regel, at den bevarer kontrollen over, hvilken adfærd den tillader overgivelse for, ved at give dens judicielle myndighed kompetence til at nægte samtykke i konkrete tilfælde, hvorved dens suverænitet beskyttes. For den udstedende stat indebærer reglen en forpligtelse til at respektere grænserne for overgivelsesafgørelsen: Medmindre den eftersøgte person har givet afkald på denne beskyttelse, skal den udstedende stat enten afstå fra at retsforfølge, dømme eller tilbageholde en person for »andre lovovertrædelser«, anmode om fuldbyrdelsesstatens samtykke til at gøre det eller udstede en ny arrestordre. For den overgivne person garanterer reglen retten til ikke at blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for handlinger, der ligger uden for det område, som overgivelsen blev godkendt for, hvilket sikrer retssikkerhed og beskyttelse mod vilkårlig frihedsberøvelse.

83. Det skal nævnes, at specialitetsreglen er affattet i klare, strenge og forbudsagtige vendinger (»en overgivet person må ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes«). Derfor er det min opfattelse, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, giver en klar garanti (om end med visse undtagelser [66]) for, at den overgivne person ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt af den udstedende stat for andre inden overgivelsen begåede lovovertrædelser end den, for hvilken overgivelsen blev bevilget [67].

84. I betragtning af den klare og præcise ordlyd af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, sammen med de begrænsede og udtrykkeligt definerede undtagelser og dens udtrykkelige anerkendelse af den overgivne persons rettigheder, er der et stærkt argument for, at den opfylder tærsklen for at etablere beskyttelse i henhold til EU's grundlæggende rettigheder.

85. Følgelig er retsvirkningerne af denne bestemmelse ikke begrænset til mellemstatslige forpligtelser, men omfatter også etablering af rettigheder, som kan håndhæves, som har direkte virkning inden for EU's retsorden, og som kan påberåbes direkte ved domstolene.

86. Selv om handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, som et EU-retligt anliggende kan påberåbes ved medlemsstaternes domstole, har den som nævnt ovenfor [68] ingen direkte virkning i Det Forenede Kongerige. Det betyder ikke, at den overgivne person er uden retsbeskyttelse i den stat, men snarere, at en sådan beskyttelse er afhængig af national lovgivning og ikke kan baseres direkte på handels- og samarbejdsaftalen. Det følger heraf, at domstolene i EU på overgivelsesstadiet selv skal sikre, at specialitetsreglen overholdes, og om nødvendigt anmode om yderligere garantier i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), da det er det tidspunkt, hvor overholdelsen af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, kan garanteres inden for selve EU's retsorden.

c) Materiel og proceduremæssig håndhævelse

87. Der er tale om en proceduremæssig krænkelse af en persons rettigheder, hvis vedkommende ikke har et effektivt middel til at påberåbe sig specialitetsreglen eller til at anfægte en krænkelse af den. Hvis personen f.eks. udelukkende må forlade sig på diplomatisk beskyttelse fra den fuldbyrdende stat uden at have mulighed for at anlægge sag ved domstolene i den udstedende stat, bliver beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder rent teoretisk. En kort sammenligning af nationale retssystemer viser desuden, at muligheden for at påberåbe sig specialitetsreglen af den berørte person generelt bekræftes af de nationale domstole, hvilket bekræfter dens natur af garanti, der kan håndhæves af individer [69]. Hvis en person har mulighed for at anfægte en

[66] – Jf. punkt 37 og 47-54 ovenfor.

[67] – Disse undtagelser omfatter i) samtykke fra den fuldbyrdende judicielle myndighed, ii) den overgivne persons afkald på reglen i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 611, stk. 1 og 2, forudsat at det gives frivilligt og i fuldt kendskab til følgerne, og iii) muligheden for formodet samtykke gennem meddelelser i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 1, medmindre den fuldbyrdende myndighed udtrykkeligt udelukker det i en konkret sag.

[68] – Jf. punkt 37 ovenfor. Det blev godtgjort for Domstolen, at individer ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse som en traktatnorm ved retterne i Det Forenede Kongerige. Irland påpegede derimod, at specialitetsreglen kun finder anvendelse i Det Forenede Kongerige gennem national lovgivning, nemlig Extradition Act 2003.

[69] – Jf. kendelsen fra Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager. Tyskland), der er nævnt i fodnote 50 ovenfor, hvor denne domstol i præmis 60 tilføjede, at afslag på individuel retsbeskyttelse er i strid med artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz (Tysklands grundlov), som garanterer adgang til et effektivt retsmiddel, i tilfælde hvor en udleveret person ikke selv kan påberåbe sig specialitetsreglen, som det er tilfældet i USA, efter afgørelsen i sagen De Forenede Stater mod Suarez (U.S. Court of Appeals, Second Circuit, nr. 14-2378-cr, 30.6.2015). Tilsvarende begrænser Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) sin vurdering af, om en udlevering fra Nederlandene til et andet land kan godkendes, til kun at omfatte sager, hvor: a) Det fremgår, at den pågældende person vil blive udsat for en »åbenbar krænkelse« af sine rettigheder, *og* b) det er tilstrækkeligt godtgjort, at den pågældende efter overgivelsen ikke vil have nogen »retsmidler« til rådighed med hensyn til denne krænkelse (Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol), dom af 7.9.2004 (00760/04 U, NL:HR:2004:AP1534)).

angivelig overtrædelse af specialitetsreglen fra den udstedende stats side, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed gennemføre overgivelsen, da personens grundlæggende rettigheder fortsat vil være effektivt beskyttet inden for det pågældende retssystem [70].

88. I samme ånd bør det tages i betragtning, at både indholdet af specialitetsreglen (materiel overholdelse) og muligheden for at håndhæve den (proceduremæssig adgang til domstolene) i henhold til handels- og samarbejdsaftalen er uundværlige for at sikre foreneligheden med de grundlæggende rettigheder, der følger af chartret. Hvis der er usikkerhed om et af disse aspekter, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke foretage overgivelsen. Den har pligt til at vurdere den pågældende persons forventede forhold i Det Forenede Kongerige.

89. I praksis følger det af Alchaster I-dommen, at selv om handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), ikke udtrykkeligt henviser til afslag på overgivelse, når garantierne er utilstrækkelige, ville beskyttelsesforanstaltningen miste sin effektive virkning, hvis en arrestordre blev fuldbyrdet under omstændigheder, hvor der ikke er stillet garantier. I henhold til denne bestemmelse har den fuldbyrdende judicielle myndighed derfor »inden den træffer afgørelse om, hvorvidt arrestordren skal fuldbyrdes« kompetence – og pligt [71] – til at afslå overgivelse, hvis der fortsat er risiko for krænkelse af grundlæggende rettigheder [72].

90. Ifølge denne dom skal den fuldbyrdende judicielle myndighed tage hensyn til både de generelle retsforskrifter og praksis i Det Forenede Kongerige vedrørende overholdelse af specialitetsreglen og sagens konkrete omstændigheder – herunder enhver indikation af, at personen kan blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for andre lovovertrædelser end dem, der er godkendt i overgivelsesafgørelsen. Hvis der efter denne undersøgelse fortsat er vægtige grunde til at antage, at der er risiko for overtrædelse af specialitetsreglen, skal denne myndighed, inden den godkender overgivelsen, enten kræve tilstrækkelige garantier fra den udstedende stat eller, hvis sådanne garantier mangler eller er utilstrækkelige, helt afslå overgivelsen [73]. Navnlig i Alchaster I-dommens præmis 78 påpeger Domstolen, at den fuldbyrdende judicielle myndighed, der skal træffe afgørelse om en arrestordre udstedt på grundlag af handels- og samarbejdsaftalen, ikke kan træffe afgørelse om overgivelse af den eftersøgte person, hvis den efter den konkrete og præcise undersøgelse af denne persons situation finder, at der er vægtige grunde til at antage, at der er en reel risiko for beskyttelsen af den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder, såfremt den pågældende overgives til Det Forenede Kongerige.

d) Begrænsninger og betingelser for påberåbelse af specialitetsreglen

91. Retten til at påberåbe sig specialitetsreglen i proceduren forud for overgivelse er ikke ubegrænset. Handels- og samarbejdsaftalens artikel 625 fastsætter selv visse betingelser, der afgrænser anvendelsesområdet for denne regel. For det første kan der som nævnt ovenfor [74] gives afkald på denne ret i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 611, stk. 1 og 2. For det

[70] – Jf. i denne retning Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol), dom af 26.9.2023 (23/01346 U, NL:HR:2023:1315).

[71] – Jf. handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 4, sidste punktum, hvor der anvendes udtrykket »skal«, hvilket indebærer, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke kan gennemføre fuldbyrdelsen uden de garantier, der er fastsat i handels- og samarbejdsaftalens artikel 604.

[72] – Jf. i den forbindelse Alchaster I-dommens præmis 76 og 77. Denne fortolkning understøttes af ordlyden af denne bestemmelse, der, som anført i præmis 74, kræver, at den fuldbyrdende judicielle myndighed indhenter »yderligere garantier med hensyn til behandlingen af den eftersøgte person efter overgivelsen, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt arrestordren skal fuldbyrdes«, hvorved det bekræftes, at den skal vurdere – og om nødvendigt afvise – fuldbyrdelsen, hvis disse garantier er utilstrækkelige.

[73] – Alchaster I-dommen, præmis 78, 83-91 og 98.

[74] – Jf. punkt 82 ovenfor.

andet giver handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 1, parterne mulighed for at meddele Specialudvalget, at der formodes at være samtykke til retsforfølgning for andre lovovertrædelser, medmindre den fuldbyrdende judicielle myndighed i et konkret tilfælde giver udtryk for andet. Denne mekanisme kræver, at den fuldbyrdende judicielle myndighed udviser årvågenhed, når en person påberåber sig specialitetsreglen, da formodet samtykke ikke uden videre kan finde anvendelse, hvis der er begrundede indsigelser. For det tredje skal påberåbelsen være begrundet i en begrundet risiko: Den fuldbyrdende judicielle myndighed er ikke forpligtet til at tage stilling til hypotetiske eller spekulative påstande, men kun til troværdige tegn på, at personen kan blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for lovovertrædelser, som ikke var omfattet af tilladelsen til overgivelse.

92. Sammen sikrer disse betingelser, at specialitetsreglen ikke anvendes ud over det tilsigtede anvendelsesområde, samtidig med at effektiviteten af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, som en væsentlig proceduremæssig garanti bevares. De sikrer, at påberåbelse af denne regel forbliver en afbalanceret mekanisme: tilgængelig for den enkelte, når friheden reelt er på spil, men struktureret på en måde, der respekterer overgivelsesmekanismen i henhold til handels- og samarbejdsaftalen.

4. Foreløbigt resultat

93. Specialitetsreglen i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, udgør en væsentlig proceduremæssig garanti for, at den overgivne person ikke retsforfølges, idømmes straf eller på anden måde tilbageholdes for andre lovovertrædelser end dem, som den udførende judicielle myndighed har godkendt overgivelsen for. Handels- og samarbejdsaftalen er en del af EU-retten, hvilket betyder, at fortolkningen heraf skal være i overensstemmelse med chartret, navnlig artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1, der sikrer retten til frihed, retten til effektive retsmidler samt legalitetsprincippet og straffens forudsigelighed. Følgelig kan udtrykket »lovovertrædelse« i handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, ikke fortolkes udelukkende på grundlag af den kvalifikation, der anvendes af den udstedende stat, men skal fortolkes selvstændigt under henvisning til Bonda-kriterierne, navnlig lovovertrædelsens kvalifikation, dens art og sanktionens hårdhed. Da handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, udgør en rettighed, der kan håndhæves inden for EU's retsorden, skal en person kunne påberåbe sig denne som indsigelse mod, at overgivelsen godkendes. I tilfælde af en materiel eller proceduremæssig overtrædelse af specialitetsreglen skal den fuldbyrdende judicielle myndighed gribe ind i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), for at udsætte eller forhindre overgivelsen, da manglende materiel overholdelse eller proceduremæssig håndhævelse af specialitetsreglen ville gøre overgivelsen uforenelig med chartret.

94. Jeg foreslår derfor, at Domstolen som svar på de første fire spørgsmål fastslår, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), og artikel 625, stk. 2, sammenholdt med chartrets artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1, skal fortolkes således, at specialitetsreglen udgør en væsentlig proceduregaranti, der kan håndhæves, hvis overtrædelse eller sandsynlige overtrædelse, vurderet på grundlag af et selvstændigt defineret begreb om »lovovertrædelse« under hensyntagen til den retlige kvalifikation i national ret, lovovertrædelsens art og sanktionens hårdhed, tilsiger, at den fuldbyrdende judicielle myndighed gør overgivelsen betinget af, at den udstedende stat giver tilstrækkelige garantier for, at den overgivne person ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for andre lovovertrædelser end dem, som den pågældende er blevet overgivet for.

C. Det femte spørgsmål

95. Med sit femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få fastslået, om handels- og toldaftalens artikel 625, stk. 2, skal fortolkes således, at den er til hinder for overgivelse af en eftersøgt person, der er blevet idømt seks måneders frihedsstraf for foragt for retten, når overgivelsen ikke er blevet anmodet om med henblik på fuldbyrdelse af denne straf, fordi den udstedende stat har kvalificeret den pågældende foragt som civilretlig og ikke strafferetlig.

96. For det første skal den fuldbyrdende judicielle myndighed, når den behandler appellanternes indsigelse forud for overgivelsen, afgøre, om den pågældende handling eller sanktion, f.eks. foragt for retten, falder ind under anvendelsesområdet for handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2. Dette kræver en selvstændig vurdering på grundlag af Bonda-kriterierne [75]. Det forhold, at sanktionen for en sådan handling indebærer frihedsberøvelse, f.eks. i form af en seksmåneders frihedsstraf, tyder stærkt på, at den er af strafferetlig art i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, uanset dens kvalifikation i den udstedende stat.

97. For det andet skal den fuldbyrdende judicielle myndighed, hvis den fastslår, at en handling eller en sanktion er af strafferetlig art, på grundlag af saglige, pålidelige og konkrete oplysninger afgøre, om der er vægtige grunde til at antage, at personen vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for denne handling efter overgivelsen i strid med handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2.

98. Hvis specialitetsreglen er fraværende, virkningsløs eller ikke kan påberåbes af individer – hvilket kan forekomme, når den udstedende stat behandler visse former for adfærd (f.eks. civilretlig foragt for retten) som værende uden for det strafferetlige område – indikerer denne faktor allerede en strukturel risiko for overtrædelse af handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, og artikel 604, litra c), sammenholdt med chartrets artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1. Når den udstedende stats lovgivning udtrykkeligt udelukker en sådan handling og de dermed forbundne sanktioner fra beskyttelsen af specialitetsreglen, bliver risikoen sikker snarere end hypotetisk.

99. For det tredje skal myndigheden, hvis en sådan risiko fastslås, inden den giver tilladelse til overgivelse, formelt anmode om tilstrækkelige garantier fra den udstedende stat i henhold til handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c). Den fuldbyrdende judicielle myndighed skal derefter vurdere, om de stillede garantier er tilstrækkelige til at udelukke risikoen for tilbageholdelse for handlinger, der ikke er anført i arrestordren. Hvis garantierne udelukker risikoen, kan overgivelsen godkendes. Hvis garantierne er fraværende, uklare eller utilstrækkelige, skal den fuldbyrdende myndighed udsætte overgivelsen, indtil der er stillet tilfredsstillende garantier. Som en sidste udvej skal den afvise overgivelsen, hvis sådanne garantier fortsat er fraværende eller utilstrækkelige [76].

100. I denne henseende er samarbejdet mellem den fuldbyrdende judicielle myndighed og myndighederne i den udstedende stat afgørende i henhold til overgivelsesordningen i handels- og samarbejdsaftalen. I praksis kan et sådant samarbejde tage form af en judiciel dialog og udveksling af oplysninger i henhold til artikel 604, litra c), hvilket gør det muligt for den fuldbyrdende judicielle myndighed at anmode om afklaring eller garantier fra den udstedende stat med hensyn til lovovertrædelsernes omfang, de gældende proceduremæssige garantier eller overholdelsen af specialitetsreglen. Hvis tvivlen fortsat består, kan den udstedende stat give formelle garantier, der

[75] – Jf. punkt 71-77 ovenfor.

[76] – Jf. punkt 90 ovenfor.

imødekommer specifikke betænkeligheder, såsom begrænsninger i retsforfølgningen eller adgangen til effektive retsmidler. Denne proces giver begge myndigheder mulighed for at afveje den enkeltes rettigheder mod samfundets interesse i en effektiv retspleje og sikre, at overgivelsen først finder sted, når der er tilstrækkelige garantier til stede. Derefter kan den fuldbyrdende judicielle myndighed være nødt til at vurdere, om de yderligere garantier opfylder kravene i chartrets artikel 47, samtidig med at der tages hensyn til ofrenes ret til retfærdighed [77].

101. Denne tilgang sikrer, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 625, stk. 2, udgør en effektiv beskyttelse, der kan håndhæves, mod vilkårlig retsforfølgning eller tilbageholdelse. Den er i overensstemmelse med chartrets artikel 47 og artikel 49, stk. 1, som foreskriver, at overgivelsesprocedurer i henhold til handels- og samarbejdsaftalen skal være i overensstemmelse med legalitetsprincippet samt være forudsigelige og give effektiv retsbeskyttelse.

102. Endelig skal jeg påpege, at den forelæggende ret har anført, at den er overbevist om, at appellanterne, da de blev behandlet af den udstedende stats domstol i forbindelse med beslaglæggelseskendelserne, nød godt af alle de proceduremæssige garantier, der er fastsat i artikel 6 og 13 i EMRK. De blev stillet for en uafhængig og upartisk domstol, blev underrettet om anklagerne, blev meddelt tidspunktet og stedet for retsmødet, havde juridisk bistand og havde ret til at appellere. Desuden havde appellanterne adgang til et effektivt retsmiddel i den udstedende stat, da de havde ret til at anfægte dommen gennem appelprocessen. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at appellanterne blev dømt for foragt for retten i deres fravær. Denne omstændighed, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan være væsentlig, da den rejser et særskilt spørgsmål vedrørende deres ret til at være til stede og forsvare sig. Selv hvor den tidligere retssag opfyldte garantierne i artikel 6 og 13 i EMRK, kræver idømmelsen af en dom in absentia, at det overvejes, om appellanterne blev underrettet om retsmødet, og om de efter overgivelsen bevarer retten til en ny retssag eller et tilsvarende retsmiddel i den udstedende stat.

103. På denne baggrund er det min opfattelse, at handels- og samarbejdsaftalens artikel 604, litra c), og artikel 625, stk. 2, sammenholdt med artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1, i chartret, skal fortolkes således, at overgivelsen af en eftersøgt person, der er idømt seks måneders frihedsstraf for foragt for retten, hvor en sådan overgivelse ikke er blevet anmodet om med henblik på fuldbyrdelse af denne straf, fordi en sådan foragt er kvalificeret som civilretlig i henhold til den udstedende stats lovgivning, er uforenelig med EU-retten, hvis denne foragt ifølge den fuldbyrdende judicielle myndighed i realiteten er af strafferetlig art, og der er vægtige grunde til at antage, at der efter overgivelsen vil foreligge en materiel eller proceduremæssig overtrædelse af specialitetsreglen, for så vidt som personen vil blive tilbageholdt i strid med specialitetsreglen, eller at personen ikke kan påberåbe sig specialitetsreglen; den fuldbyrdende judicielle myndighed skal, inden den giver tilladelse til overgivelse, indhente tilstrækkelige yderligere garantier fra den udstedende stat for, at personen ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for denne foragt, og hvis dette ikke er tilfældet, skal overgivelsen nægtes.

[77] – Jf. vedrørende spørgsmålet om samarbejdspligt og ofrenes rettigheder f.eks. dommen i sagen Güzelyurtlu m.fl. mod Cypern og Tyrkiet (CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, §§ 232-236), hvori Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at artikel 2 i EMRK (retten til liv) kan skabe en gensidig samarbejdspligt mellem staterne i forbindelse med efterforskning af ulovlige drab for at afklare omstændighederne omkring et drab og stille gerningsmændene for retten. Da denne pligt er en forpligtelse til at gøre en indsats og ikke til at opnå et resultat, skal staterne træffe alle rimelige foranstaltninger, der er til rådighed i henhold til eksisterende samarbejdsinstrumenter. På baggrund af denne dom undersøgte Menneskerettighedsdomstolen i sin dom af 9.7.2019, Romeo Castaño mod Belgien (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, §§ 79-92), i det væsentlige, om Belgiens afslag på at samarbejde på uberettiget vis undergravede ansøgernes proceduremæssige rettigheder i henhold til artikel 2 i EMRK. Menneskerettighedsdomstolen accepterer, at risikoen for overtrædelse af artikel 3 i EMRK (forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling) kan udgøre en begrundelse for at nægte udlevering, men understreger, at en sådan risiko skal have et tilstrækkeligt individuelt og faktuelt grundlag.

VI. Forslag til afgørelse

104. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 604, litra c), og artikel 625, stk. 2, i handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side, sammenholdt med artikel 6 og 47 samt artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at:

1) Specialitetsreglen udgør en væsentlig proceduregaranti, der kan håndhæves, hvis overtrædelse eller sandsynlige overtrædelse, vurderet på grundlag af et selvstændigt defineret begreb om »lovovertrædelse« under hensyntagen til den retlige kvalifikation i national ret, lovovertrædelsens art og sanktionens hårdhed, tilsiger, at den fuldbyrdende judicielle myndighed gør overgivelsen betinget af, at den udstedende stat giver tilstrækkelige garantier for, at den overgivne person ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for andre lovovertrædelser end dem, som den pågældende er blevet overgivet for.

2) Overgivelsen af en eftersøgt person, der er idømt seks måneders frihedsstraf for foragt for retten, hvor en sådan overgivelse ikke er blevet anmodet om med henblik på fuldbyrdelse af denne straf, fordi en sådan foragt er kvalificeret som civilretlig i henhold til den udstedende stats lovgivning, er uforenelig med EU-retten, hvis denne foragt ifølge den fuldbyrdende judicielle myndighed i realiteten er af strafferetlig art, og der er vægtige grunde til at antage, at der efter overgivelsen vil foreligge en materiel eller proceduremæssig overtrædelse af specialitetsreglen, for så vidt som personen vil blive tilbageholdt i strid med specialitetsreglen, eller at personen ikke kan påberåbe sig specialitetsreglen; den fuldbyrdende judicielle myndighed skal, inden den giver tilladelse til overgivelse, indhente tilstrækkelige yderligere garantier fra den udstedende stat for, at personen ikke vil blive retsforfulgt, idømt straf eller på anden måde tilbageholdt for denne foragt, og hvis dette ikke er tilfældet, skal overgivelsen nægtes.«