Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 22 de maio de 2025 [1]

Processo C-219/25 PPU [Kamekris] [i]

Ministère public
contra
KN

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour d'appel de Montpellier (Tribunal de Recurso de Montpellier, França)]

«Reenvio prejudicial — Tramitação prejudicial urgente — Cooperação judiciária em matéria penal — Extradição para um Estado terceiro para cumprimento de uma pena privativa de liberdade — Reconhecimento da decisão de um órgão jurisdicional de outro Estado-Membro sobre o pedido de extradição — Cidadania da União — Livre circulação — Carta dos Direitos Fundamentais — Risco sério de tortura ou de outros tratos ou penas desumanos ou degradantes — Tutela jurisdicional efetiva — Processo equitativo»

I. Introdução

1. O órgão jurisdicional de um Estado-Membro (no caso vertente, a França) que decide da extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro (no caso vertente, a Grécia), para um Estado terceiro (no caso em apreço, a Geórgia) para cumprimento de uma pena privativa da liberdade, fica vinculado pela decisão do órgão jurisdicional de outro Estado-Membro (no caso vertente, a Bélgica) sobre o mesmo pedido de extradição? Esta questão deve ser respondida no caso em apreço.

[1] Língua original: alemão.

[i] O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

II. Quadro jurídico

A. Direito internacional

2. O artigo 1.º da Convenção Europeia de Extradição, assinada em Paris, em 13 de dezembro de 1957 (a seguir «Convenção Europeia de Extradição»), determina:

«As Partes Contratantes comprometem-se a entregar reciprocamente, segundo as regras e condições determinadas pelos artigos seguintes, as pessoas perseguidas em resultado de uma infração ou procuradas para o cumprimento de uma pena ou medida de segurança pelas autoridades judiciárias da Parte requerente.»

3. A Convenção Europeia de Extradição entrou em vigor para a França em 11 de maio de 1986, para a Geórgia em 13 de setembro de 2001 e para a Grécia em 27 de agosto de 1961. A França reservou-se o direito (em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, da Convenção) de recusar a extradição se tiver sido proferida uma condenação num processo judicial em que as garantias processuais fundamentais e os direitos da defesa não tenham sido garantidos, ou se a extradição for suscetível de ter consequências particularmente graves para a pessoa procurada. A Grécia reservou-se o direito, designadamente, de não extraditar os seus próprios cidadãos [2].

B. Direito da União

1. TFUE

4. O artigo 67.º TFUE descreve os objetivos do espaço de liberdade, segurança e justiça. No artigo 67.º, n.º 3, é mencionado o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal:

«A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.»

5. Os poderes de regulamentação da União no domínio da cooperação em matéria penal são objeto do artigo 82.º TFUE:

«1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83.º

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas destinadas a:

a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;

[2] https://www.coe.int/en/web/conventions.

b) […]

d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões.

2. Na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas. Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Essas regras mínimas incidem sobre:

a) A admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados-Membros;

b) Os direitos individuais em processo penal;

c) Os direitos das vítimas da criminalidade;

d) Outros elementos específicos do processo penal, identificados previamente pelo Conselho através de uma decisão. Para adotar essa decisão, o Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

A adoção das regras mínimas referidas no presente número não impede os Estados-Membros de manterem ou introduzirem um nível mais elevado de proteção das pessoas.»

2. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

6. O artigo 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») concede proteção em caso de extradição:

«Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.»

7. O direito a uma tutela jurisdicional efetiva está consagrado no artigo 47.º da Carta:

«Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

[…]»

C. Direito francês

8. Em conformidade com o artigo 696.º-4, n.º 1, do code de procédure pénale (Código de Processo Penal), a extradição não é autorizada se a pessoa procurada tiver a nacionalidade francesa no momento em que a infração foi cometida.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

9. KN é nacional da Geórgia e da Grécia. Em 2011, foi condenado, na sua ausência (*in absentia*), pelos órgãos jurisdicionais georgianos a prisão perpétua por ter ordenado um homicídio em 2008 e 2009 (que não veio a ser consumado) para ocultar outros crimes e por ter cometido crimes relacionados com armas e drogas no âmbito da criminalidade organizada.

10. KN foi detido provisoriamente na Bélgica em 4 de outubro de 2021, porque as autoridades georgianas tinham emitido uma indicação para a sua detenção junto da Interpol (o denominado «alerta vermelho»). Após ter sido inicialmente detido para efeitos de extradição, foi colocado sob vigilância judicial em 29 de outubro de 2021.

11. Em 20 de janeiro de 2025, KN foi detido em França com base na mesma indicação. Subsequentemente, as autoridades georgianas também apresentaram formalmente em França um pedido para a sua extradição, ao abrigo da Convenção Europeia de Extradição.

12. O processo de extradição perante os órgãos jurisdicionais belgas ainda não estava concluído quando KN foi detido em França. Contudo, por Acórdão de 19 de fevereiro de 2025, a Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica) recusou o pedido de extradição da Geórgia para a Bélgica, com o fundamento de que não havia garantias suficientes de que KN não seria sujeito a uma denegação flagrante de justiça ou a tortura ou a tratos desumanos ou degradantes na Geórgia.

13. Cabe agora ao órgão jurisdicional de reenvio, o Cour d'appel de Montpellier (Tribunal de Recurso de Montpellier, França), pronunciar-se sobre o pedido de extradição dirigido a França. No âmbito deste processo, tanto o Ministério Público como KN pedem que a extradição seja recusada em conformidade com a decisão do órgão jurisdicional belga.

14. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta agora ao Tribunal de Justiça se está vinculado à decisão do órgão jurisdicional belga:

Devem os artigos 67.º, n.º 3, e 82.º, n.º 1, TFUE, conjugados com os artigos 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro é obrigado a recusar a execução de um pedido de extradição de um cidadão da União Europeia para um Estado terceiro quando outro Estado-Membro tenha previamente recusado a execução do mesmo pedido de extradição com o fundamento de que a entrega da pessoa em causa comportaria o risco de violar o direito fundamental de não ser sujeito a tortura ou tratos desumanos ou degradantes consagrado no artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e o direito a um processo equitativo consagrado no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

15. O órgão jurisdicional de reenvio pediu ainda a aplicação da tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

16. A Terceira Secção do Tribunal de Justiça decidiu, em 3 de abril de 2025, submeter o presente reenvio prejudicial à tramitação prejudicial urgente, nos termos do artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça e dos artigos 107.º e seguintes do Regulamento de Processo. Em seguida, KN, a República Francesa e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Além destes intervenientes, também a República Checa e a Alemanha participaram na audiência de 8 de maio de 2025.

IV. Apreciação jurídica

17. Se o Tribunal de Justiça responder ao pedido de decisão prejudicial, a resposta será, em meu entender, óbvia: nem o artigo 67.º, n.º 3, TFUE nem o artigo 82.º, n.º 1, TFUE obrigam um órgão jurisdicional de um Estado-Membro a reconhecer a decisão de um órgão jurisdicional de outro Estado-Membro de não extraditar um nacional de um terceiro Estado-Membro para cumprir uma pena privativa de liberdade num Estado terceiro com fundamento no risco de violação dos artigos 19.º e 47.º da Carta, de tal forma que esse primeiro órgão jurisdicional também teria de recusar a extradição sem proceder à sua própria análise. No entanto, nas matérias em que o direito da União é aplicável, este órgão jurisdicional deve ter devidamente em conta os motivos subjacentes à decisão de recusa do outro órgão jurisdicional no âmbito da sua própria apreciação da extradição.

18. No entanto, é menos claro se o direito da União e, por conseguinte, a Carta são sequer aplicáveis no processo principal, ou seja, se o Tribunal de Justiça é competente (v., a este respeito, *infra*, ponto A.). Os requisitos de aplicação da tramitação urgente a um reenvio prejudicial também merecem uma análise mais aprofundada (v., a este respeito, *infra*, ponto B.).

A. Aplicação do direito da União e da Carta

19. Na ausência de uma convenção internacional relativa à extradição em matéria penal entre a União e um país terceiro, as regras em matéria de extradição são da competência dos Estados-Membros [3]. Não obstante, os Estados-Membros devem respeitar este direito quando aplicam as regras nacionais pertinentes em situações abrangidas pelo direito da União [4].

20. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber que obrigações resultam, no caso vertente, do artigo 67.º, n.º 3 e do artigo 82.º, n.º 1, TFUE. No entanto, como também salientam a França, a República Checa, a Alemanha e a Comissão, estas disposições têm uma natureza mais programática e, em especial, não regulam a extradição de cidadãos da União para Estados terceiros para cumprimento de uma pena de prisão (v., a este respeito, *infra*, ponto 1). Pelo contrário, a aplicação do direito da União e da Carta pode resultar do exercício da livre circulação pelo cidadão da União em causa (v., a este respeito, *infra*, ponto 2).

[3] Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 26).

[4] Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 26 e 27), e de 18 de junho de 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Pedido de extradição de um refugiado para a Turquia) (C-352/22, EU:C:2024:521, n.º 38).

1. Regras relativas à cooperação judiciária em matéria penal

21. KN considera que resulta dos artigos 67.º, n.º 3 e 82.º, n.º 1, TFUE, bem como do princípio da confiança mútua, que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro é obrigado a reconhecer a recusa de um órgão jurisdicional de outro Estado-Membro de extraditar um cidadão da União para um Estado terceiro com base no risco de violação dos direitos fundamentais, sem proceder à sua própria apreciação dos obstáculos à extradição.

22. Nos termos do artigo 67.º, n.º 3, TFUE, a União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal. Além de garantir a liberdade (artigo 67.º, n.º 2) e de facilitar o acesso à justiça (artigo 67.º, n.º 4), este objetivo de segurança estabelece o espaço de liberdade, segurança e justiça na aceção do artigo 67.º, n.º 1, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

23. No entanto, a tarefa da União de promover o objetivo de um elevado nível de segurança através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal não implica uma obrigação diretamente aplicável aos Estados-Membros que deva ser respeitada no âmbito da decisão de extradição de um cidadão da União para um Estado terceiro. Em especial, não resulta do artigo 67.º, n.º 3, TFUE que a decisão do órgão jurisdicional de outro Estado-Membro sobre esta questão deva ser reconhecida.

24. Por outro lado, o artigo 82.º, n.º 1, TFUE estabelece os poderes de regulamentação da União no domínio da cooperação judiciária em matéria penal. Nos termos da alínea a), a União pode, nomeadamente, definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais. No entanto, a União não adotou nenhumas regras sobre o reconhecimento das decisões judiciais relativas à extradição para Estados terceiros e, ainda que o artigo 82.º, n.º 1, alínea a), possa constituir uma base jurídica para o efeito, não se pode inferir daí uma obrigação de reconhecimento. Em consequência, o artigo 82.º, n.º 1, TFUE também não prevê nenhuma obrigação de reconhecimento da decisão do órgão jurisdicional de outro Estado-Membro de não extraditar a pessoa em causa para um Estado terceiro.

25. A situação é diferente num acórdão referido por KN, segundo o qual um Estado-Membro não pode extraditar para o seu país de origem uma pessoa a quem tenha sido concedido o estatuto de refugiado por outro Estado-Membro, enquanto o estatuto de refugiado se mantiver [5]. No entanto, este efeito de bloqueio não resulta das disposições de direito primário do TFUE, mas das disposições de direito derivado da União relativas à proteção dos refugiados e ao princípio da cooperação leal [6]. No caso vertente, pelo contrário, não existem disposições comparáveis de direito derivado que obriguem a França a atribuir um efeito vinculativo à decisão do órgão jurisdicional belga.

26. O princípio da confiança mútua invocado por KN não altera esta situação.

[5] Acórdão de 18 de junho de 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Pedido de extradição de um refugiado para a Turquia) (C-352/22, EU:C:2024:521, n.º 71).

[6] Acórdão de 18 de junho de 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Pedido de extradição de um refugiado para a Turquia) (C-352/22, EU:C:2024:521, n.ºs 64 a 70).

27. É certo que este princípio impõe que cada um dos Estados-Membros considere, salvo em circunstâncias excecionais, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, em particular, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito [7]. Por conseguinte, se o órgão jurisdicional de um Estado-Membro considerar, *com razão*, que existe um risco de violação dos direitos fundamentais consagrados na Carta em caso de extradição, os órgãos jurisdicionais dos outros Estados-Membros devem ter devidamente em conta a conclusão do primeiro órgão jurisdicional quando se pronunciarem sobre a mesma extradição [8]. No entanto, tal não implica a obrigação de reconhecer a decisão do primeiro órgão jurisdicional [9]. Para este efeito, seria necessária uma disposição expressa neste sentido, que ainda não foi adotada [10].

28. Além disso, o princípio da confiança mútua só se aplica sob esta forma se os direitos fundamentais da Carta forem aplicáveis. No entanto, em conformidade com o seu artigo 51.º, n.º 1, primeiro período, a Carta tem por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União.

29. O conceito de «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, primeiro período, da Carta, pressupõe a existência de um nexo de ligação entre um ato de direito da União e a medida nacional em causa, que ultrapassa a mera proximidade das matérias em causa ou as incidências indiretas de uma matéria na outra [11]. Por conseguinte, os direitos fundamentais da União só são aplicáveis a uma regulamentação nacional se as disposições de direito da União no domínio em causa impuserem aos Estados-Membros uma obrigação específica relativamente à situação do processo principal [12].

30. Contudo, nem o artigo 67.º, n.º 3, TFUE nem o artigo 82.º, n.º 1, TFUE conduzem à aplicação da Carta ou do princípio da confiança mútua, uma vez que não estabelecem essas obrigações.

2. Livre circulação dos cidadãos da União

31. No entanto, o direito de livre circulação na União previsto no artigo 21.º, n.º 1, TFUE pode justificar a aplicação da Carta no processo principal. KN, de nacionalidade grega, exerceu esta liberdade fundamental enquanto cidadão da União ao deslocar-se para outro Estado-Membro, nomeadamente da Grécia para França.

32. A restrição desta liberdade fundamental não se afigura imperativa, uma vez que KN teria de contar com a extradição para a Geórgia tanto no seu Estado-Membro, a Grécia, como em França.

7 Parecer 2/13 de 18 de dezembro de 2014 (CEDH II) (EU:C:2014:2454, n.º 191) e Acórdão de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 46).

8 Acórdão de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 46). V., também, Acórdão de 14 de setembro de 2023, Sofiyska gradska prokuratura (Mandados de detenção sucessivos) (C-71/21, EU:C:2023:668, n.º 55).

9 Neste sentido, Acórdão de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 43).

10 V., quanto à determinação do estatuto de refugiado, Acórdãos de 18 de junho de 2024, Bundesrepublik Deutschland (Efeito de uma decisão de concessão do estatuto de refugiado) (C-753/22, EU:C:2024:524, n.º 68), e Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Pedido de extradição de um refugiado para a Turquia) (C-352/22, EU:C:2024:521, n.º 43).

11 Acórdãos de 6 de março de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, n.º 24); de 10 de julho de 2014, Julián Hernández e o. (C-198/13, EU:C:2014:2055, n.º 34); e de 28 de novembro de 2024, Spetsializirana prokuratura e o. (Acordo celebrado entre o Ministério Público e o autor de uma infração) (C-432/22, EU:C:2024:987, n.º 35).

12 Acórdãos de 6 de março de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, n.º 26); de 10 de julho de 2014, Julián Hernández e o. (C-198/13, EU:C:2014:2055, n.º 35); e de 28 de novembro de 2024, Spetsializirana prokuratura e o. (Acordo celebrado entre o Ministério Público e o autor de uma infração) (C-432/22, EU:C:2024:987, n.º 36).

33. No entanto, a Grécia reservou-se o direito de não extraditar os seus próprios cidadãos quando da conclusão da Convenção Europeia de Extradição. Por conseguinte, é provável que, na Grécia, KN não receasse a sua extradição.

34. Na maioria dos casos relativos à extradição para países terceiros para efeitos de processos penais, o Tribunal de Justiça considerou que existia uma restrição à liberdade de circulação devido a um tratamento diferente em relação aos nacionais dos Estados-Membros em causa [13]. Com efeito, estes Estados-Membros estipularam que os seus próprios nacionais não seriam extraditados ou entregues. Como a Comissão sublinha e a França demonstra, esta situação corresponde ao regime jurídico francês, pelo que se pressupõe a existência de uma restrição à liberdade de circulação.

35. Coloca-se a questão de saber qual o alcance do âmbito de proteção do direito à igualdade de tratamento no exercício da liberdade de circulação, nomeadamente se também abrange o direito nacional de voto, que não é garantido pela proibição específica de não discriminação prevista no artigo 22.º TFUE, no que diz respeito aos direitos eleitorais dos cidadãos da União [14].

36. A maioria dos casos no domínio da extradição caracterizou-se pelo facto de os nacionais em causa provenientes de outros Estados-Membros estarem integrados no Estado requerido [15]. Na ausência dessa integração, como no caso em apreço, é, por conseguinte, duvidoso que exista qualquer comparabilidade com os nacionais do Estado requerido que não são extraditados.

37. Em geral, a comparabilidade deve ser examinada face ao objetivo prosseguido pelas disposições nacionais em causa [16]. É excluída se existirem diferenças objetivas entre os grupos de referência [17].

38. No que diz respeito às proibições de extradição, ambos os critérios são contrários à comparabilidade entre cidadãos da União em trânsito e os seus próprios nacionais.

39. O fundamento do vínculo de nacionalidade de um Estado-Membro baseia-se na particular relação de solidariedade e de lealdade que existe entre esse Estado e os seus nacionais, bem como na reciprocidade dos direitos e deveres [18]. Por conseguinte, os Estados-Membros devem assegurar uma proteção especial aos seus próprios nacionais e a proibição de extradição serve este objetivo. Ao mesmo tempo, um Estado tem geralmente um poder amplo para impor sanções aos seus próprios cidadãos, incluindo no que se refere a infrações cometidas no estrangeiro. Consequentemente, é mais fácil evitar a impunidade em relação aos seus próprios cidadãos. Por conseguinte, embora os Estados-Membros possam não estar obrigados a instaurar processos

[13] Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 33); de 10 de abril de 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 45); de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 27); de 17 de dezembro de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradição para a Ucrânia) (C-398/19, EU:C:2020:1032, n.º 30); e de 22 de dezembro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Pedido de extradição para a Bósnia-Herzegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, n.º 34).

[14] Acórdãos de 19 de novembro de 2024, Comissão/Polónia (Elegibilidade e filiação num partido político) (C-814/21, EU:C:2024:963, n.º 154), e Comissão/República Checa (Elegibilidade e qualidade de membro de um partido político) (C-808/21, EU:C:2024:962, n.º 155).

[15] Acórdãos de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 19); de 17 de dezembro de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradição para a Ucrânia) (C-398/19, EU:C:2020:1032, n.ºs 10 e 16); e de 22 de dezembro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Pedido de extradição para a Bósnia-Herzegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, n.º 13). V., em sentido contrário, todavia, a título incidental, Acórdão de 10 de abril de 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 34).

[16] Acórdão de 1 de abril de 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e o. (C-80/12, EU:C:2014:200, n.º 25).

[17] Acórdão de 22 de março de 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, n.º 19).

[18] Acórdãos de 17 de dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, EU:C:1980:297, n.º 10); de 2 de março de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, n.º 51); e de 29 de abril de 2025, Comissão/Malta (Cidadania por investimento) (C-181/23, EU:C:2025:283, n.º 96).

penais por infrações cometidas no estrangeiro pelos seus próprios cidadãos, analisarão se será oportuno fazê-lo. Deste modo, podem evitar a impunidade e, ao mesmo tempo, proteger os seus próprios cidadãos das consequências desproporcionadas de uma ação penal em países terceiros [19].

40. Os cidadãos da União estabelecidos e integrados podem esperar ser tratados da mesma forma que os nacionais do respetivo Estado-Membro. São, em alguns aspetos, comparáveis aos nacionais do Estado em que se estabeleceram, mas não em todos. Por exemplo, continuam a existir exceções no que respeita ao direito de voto [20] e, em matéria de direito fiscal (onde a residência «substitui» a nacionalidade), o nível de rendimentos auferidos determina se é o país de emprego que deve conceder privilégios comparáveis aos concedidos aos residentes em vez do país de residência [21].

41. No entanto, a questão que aqui se coloca é diferente. No presente caso, pretende-se saber se todos os cidadãos da União em trânsito são comparáveis aos cidadãos residentes no país de trânsito no que se refere à execução de um mandado de captura de um Estado terceiro. No que diz respeito à cidadania da União, a resposta pode ser afirmativa. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a cidadania da União sobrepõe-se cada vez mais à cidadania nacional [22].

42. Em contrapartida, no que diz respeito ao poder de um Estado-Membro para aplicar sanções, a resposta à pergunta anterior deve ser negativa. Para os cidadãos da União em trânsito, não existe uma relação especial comparável de solidariedade e de lealdade para com o país de trânsito. Pelo contrário, no caso destes últimos, a autoridade penal do país de trânsito para as infrações cometidas em países terceiros é muitas vezes duvidosa, razão pela qual a não execução do mandado de captura aumenta as probabilidades de a pessoa procurada não ser objeto de um processo penal.

43. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que, como no direito social [23], se trace uma distinção a este respeito entre os cidadãos da União integrados no Estado-Membro e os cidadãos da União que apenas se encontram em trânsito. Uma vez que está em causa no presente processo um cidadão da União em trânsito, considero que o direito da União não abrange esta situação. A execução de um mandado de captura de um Estado terceiro não se enquadra, portanto, no âmbito da aplicação do direito da União. As liberdades fundamentais no domínio da liberdade, da segurança e da justiça não têm por objetivo isentar os Estados da sua responsabilidade para com os seus cidadãos no que se refere à execução efetiva das penas aplicadas a infratores condenados, aumentando assim as suas possibilidades de impunidade. As liberdades fundamentais também não se destinam a libertar o Estado-Membro da sua responsabilidade para com um Estado terceiro (uma vinculação internacional que garante reciprocamente que os nacionais condenados não podem escapar à sua pena fugindo para outro Estado contratante). Por conseguinte, a questão de saber se a pessoa em causa pode ser extraditada para um Estado terceiro é assim regida pelo direito nacional e as suas garantias em matéria de direitos fundamentais, bem como pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»).

44. No entanto, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar a existência de uma restrição das liberdades fundamentais, examinarei a justificação da mesma a título subsidiário.

[19] V. Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.os 48 e 49), e de 17 de dezembro de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradição para a Ucrânia) (C-398/19, EU:C:2020:1032, n.º 52).

[20] Neste sentido, Acórdãos de 19 de novembro de 2024, Comissão/Polónia (Elegibilidade e filiação num partido político) (C-814/21, EU:C:2024:963, n.º 154) e Comissão/República Checa (Elegibilidade e qualidade de membro de um partido político) (C-808/21, EU:C:2024:962, n.º 155), quanto ao artigo 22.º TFUE.

[21] Acórdão de 14 de fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, n.os 35 e 36).

[22] Recentemente, Acórdão de 29 de abril de 2025, Comissão/Malta (Cidadania por investimento) (C-181/23, EU:C:2025:283, n.os 100 e 101).

[23] Acórdão de 11 de novembro de 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, n.os 77 e segs.).

45. A prevenção da impunidade pode ser apreciada no plano da justificação no caso de igualdade fundamental entre os próprios nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros [24]. Como a Comissão sublinhou na audiência, este objetivo reflete também a proteção dos direitos fundamentais das vítimas de crimes [25]. No entanto, a jurisprudência exige que os direitos fundamentais dos infratores sejam devidamente tidos em conta quando da extradição de um cidadão da União para um Estado terceiro [26].

3. Risco de violação dos direitos fundamentais

46. O artigo 19.º, n.º 2, da Carta refere-se especificamente à extradição. Com efeito, segundo o mesmo, ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

47. Daqui resulta que, desde que a autoridade competente do Estado-Membro requerido disponha de elementos que comprovem um risco real de trato desumano ou degradante das pessoas no Estado terceiro requerente, deve apreciar a existência deste risco no momento de decidir sobre a extradição de uma pessoa para esse Estado [27].

48. Para o efeito, este Estado-Membro não pode limitar-se a ter em conta as declarações do Estado terceiro requerente ou o facto de este último ter celebrado tratados internacionais que, em princípio, garantem o respeito pelos direitos fundamentais. Pelo contrário, a autoridade competente do Estado-Membro requerido deve basear-se em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados, que podem resultar, designadamente, de decisões judiciais internacionais, como acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de decisões judiciais do Estado terceiro requerente e de decisões, de relatórios e de outros documentos elaborados pelos órgãos do Conselho da Europa ou pertencentes ao sistema das Nações Unidas [28]. Em relação às condições de detenção, afigura-se, de acordo com a documentação do Conselho da Europa nos últimos anos, que ainda são possíveis melhorias, mas que não há violações graves e sistemáticas [29].

[24] Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 37 e 38); de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 32); e de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 60).

[25] Quanto ao direito à vida nos termos do artigo 2.º CEDH, Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 29 de janeiro de 2019, Güzelyurtlu e o./Chipre e Turquia (CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, §§ 231 a 236), e de 9 de julho de 2019, Romeo Castaño/Bélgica (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, § 81).

[26] Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 53 a 59), e de 22 de dezembro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradição para a Bósnia-Herzegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, n.º 55), bem como Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 7 de julho de 1989, Soering/Reino Unido (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), e de 25 de março de 2021, Bivolaru e Moldovan/França (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[27] Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 58), e de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 64), bem como Despacho de 6 de setembro de 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, n.º 24). V., também, Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 7 de julho de 1989, Soering/Reino Unido (CE:CEDH:1989:0707JUD001403888, § 88); de 26 de julho de 2005, N./Finlândia (CE:CEDH:2003:0923DEC003888502, § 158); de 4 de setembro de 2014, Trabelsi/Bélgica (CE:ECHR:2014:0904JUD00001404010, § 116); e de 25 de março de 2021, Bivolaru e Moldovan/França (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[28] Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 57 e 59); de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 65); e de 18 de junho de 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Pedido de extradição de um refugiado para a Turquia) (C-352/22, EU:C:2024:521, n.º 63).

[29] V. Council of Europe Action Plan for Georgia 2024-2027 [CM(2023)168, p. 31] e Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 September 2018 [CPT/Inf (2019) 16, n.ºs 44 a 48].

49. As decisões de outros Estados-Membros relativas ao mesmo pedido de extradição ou a um pedido semelhante do Estado terceiro em causa, que contenham conclusões sobre o risco de violação dos direitos fundamentais, neste caso o Acórdão de 19 de fevereiro de 2025 da Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas), também fazem parte destes elementos [30]. Tal resulta desde logo do princípio da confiança mútua [31].

50. No entanto, segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o ónus da prova de um risco real de tratamento desumano ou degradante incumbe ao interessado [32]. Por conseguinte, o artigo 19.º, n.º 2, da Carta não exclui a extradição se o risco de tratamento desumano ou degradante não puder ser excluído com base nas informações disponíveis, mas também não puder ser comprovado.

51. Considerações análogas aplicam-se, em princípio, ao risco de violação do direito fundamental a um processo equitativo consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da Carta, também referido no Acórdão de 19 de fevereiro de 2025 da Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) [33].

52. O órgão jurisdicional de reenvio deverá, por conseguinte, examinar se as informações que lhe são transmitidas justificam o risco de violação dos direitos fundamentais referidos, nomeadamente no que diz respeito às condições de detenção e/ou à condenação *in absentia* [34].

53. Acresce, por mera questão de exaustividade, que, contrariamente ao entendimento de KN, não existem indícios de violação da proibição da dupla penalização nos termos do artigo 50.º da Carta ou do artigo 54.º, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. O Acórdão de 19 de fevereiro de 2025 da Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) que recusou a extradição para a Geórgia não constitui uma condenação penal suscetível de desencadear esta proibição [35].

B. Processo prejudicial urgente

54. O órgão jurisdicional de reenvio pediu a aplicação da tramitação prejudicial urgente ao abrigo do artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

55. O pedido de decisão prejudicial tem por objeto, nomeadamente, o artigo 67.º, n.º 3, TFUE e o artigo 82.º, n.º 1, TFUE, que constam do título V («O espaço de liberdade, segurança e justiça») da parte III do TFUE, o que constitui uma condição de aplicabilidade da tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º

56. Conforme acima exposto, estas disposições não têm incidência direta na resolução do litígio no processo principal. No entanto, tal não altera o facto de o pedido de decisão prejudicial ter por objetivo esclarecer precisamente este ponto.

30 Neste sentido, Acórdãos de 18 de junho de 2024, Bundesrepublik Deutschland (Efeito de uma decisão de concessão do estatuto de refugiado) (C-753/22, EU:C:2024:524, n.ºs 77 e 78), e de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 46).

31 V., *supra*, n.º 27.

32 Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 28 de fevereiro de 2008, Saadi/Itália (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 129); de 23 de agosto de 2016, J. K. e o./Suécia (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91); e de 25 de março de 2021, Bivolaru e Moldovan/França (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 109).

33 Neste sentido, Acórdãos de 31 de janeiro de 2023, Puig Gordi e o. (C-158/21, EU:C:2023:57, n.º 97), e de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 38).

34 V. Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, n.º 49).

35 Acórdão de 14 de setembro de 2023, Sofiyska gradska prokuratura (Mandados de detenção sucessivos) (C-71/21, EU:C:2023:668, n.º 52).

57. Por conseguinte, o referido reenvio está abrangido pelo âmbito de aplicação da tramitação urgente.

58. Em apoio do seu pedido, o órgão jurisdicional de reenvio alegou, nomeadamente, que a resposta ao pedido de decisão prejudicial era urgente, uma vez que KN se encontrava detido unicamente por força do processo de extradição para a Geórgia.

59. Se o Tribunal de Justiça responder à questão colocada, não como aqui se prevê, mas no sentido de que a decisão do órgão jurisdicional belga deve ser reconhecida, este fundamento de detenção deixaria de ser aplicável.

60. Não é de excluir que os órgãos jurisdicionais franceses continuem subsequentemente a deter KN para executar [36] a sentença georgiana em França ou para instaurar um processo penal pelos factos julgados na Geórgia. Nem a proibição da dupla penalização do artigo 14.º, n.º 7, do Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, dado que não se aplica a ações penais intentadas por Estados diferentes [37], nem as proibições correspondentes do direito da União, uma vez que não são aplicáveis em relação a Estados terceiros, se oporiam a esse novo processo penal.

61. No entanto, o pedido de decisão prejudicial não contém nenhuma indicação de que essa ação esteja a ser considerada em França ou que as autoridades competentes da Bélgica tenham tomado tais medidas. Pelo contrário, a França declarou na audiência que KN seria libertado se a extradição fosse inadmissível.

62. Além disso, a resposta ao pedido de decisão prejudicial aqui proposta também é suscetível de influenciar a duração da detenção. Com efeito, a mesma implica que o órgão jurisdicional francês tenha de examinar, sob a sua responsabilidade, se a extradição para a Geórgia comporta riscos significativos de violação dos direitos fundamentais. Se KN continuar detido durante este exame, fará sentido que o órgão jurisdicional francês inicie este exame o mais rapidamente possível.

63. Por conseguinte, a continuação da detenção de KN depende da resposta do Tribunal de Justiça ao pedido de decisão prejudicial.

64. Em consequência, o Tribunal de Justiça aplica corretamente a tramitação prejudicial urgente no presente processo.

V. Conclusão

65. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial nos seguintes termos:

Nem o artigo 67.º, n.º 3, TFUE, nem o artigo 82.º, n.º 1, TFUE, nem a livre circulação dos cidadãos da União ao abrigo dos artigos 21.º e 18.º TFUE conduzem à aplicabilidade do direito da União a um pedido de extradição de um nacional de outro Estado-Membro para um Estado terceiro, se essa pessoa se encontrava apenas em trânsito no Estado-Membro requerido quando foi detida.

[36] V. Acórdão de 13 de novembro de 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 39).

[37] Comunicações do Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas n.º 692/1996, A.R.J./Austrália, n.º 6.4, e n.º 204/1986, A.P./Itália, n.º 7.3. No caso do artigo 4.º do Sétimo Protocolo Adicional à CEDH, tal decorre desde logo da redação da disposição.