Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 22. maj 2025 [1]

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

Ministère public (anklagemyndigheden, Frankrig)
mod
KN

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel de Montpellier (appeldomstolen i Montpellier, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – den præjudicielle hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – udlevering til et tredjeland med henblik på afsoning af en fængselsstraf – anerkendelse af en afgørelse om anmodningen om udlevering, som er truffet af en ret i en anden medlemsstat – unionsborgerskab – fri bevægelighed – chartret om grundlæggende rettigheder – alvorlig risiko for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling – effektiv domstolsbeskyttelse – retfærdig rettergang«

I. Indledning

1. Når en ret i en medlemsstat (her Frankrig) skal træffe afgørelse om udlevering af en EU-borger, som er statsborger i en anden medlemsstat (her Grækenland), til et tredjeland (her Georgien) med henblik på afsoning af en fængselsstraf, er den da bundet af den afgørelse, som en ret i en tredje medlemsstat (her Belgien) har truffet om den samme anmodning om udlevering? Dette spørgsmål skal besvares i den foreliggende sag.

[1] – Originalsprog: tysk.

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

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

2. Artikel 1 i den europæiske udleveringskonvention, undertegnet i Paris den 13. december 1957 (herefter »den europæiske udleveringskonvention«) fastsætter følgende:

»De kontraherende parter forpligter sig til i overensstemmelse med de i denne konvention fastsatte bestemmelser og betingelser til hverandre at udlevere enhver person, mod hvem det begærende lands kompetente myndigheder har indledet retsforfølgning for en forbrydelse, eller som af de nævnte myndigheder ønskes udleveret med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en beslutning om sikkerhedsforanstaltning.«

3. Den europæiske udleveringskonvention trådte for så vidt angår Frankrig i kraft den 11. maj 1986, for så vidt angår Georgien den 13. september 2001 og for så vidt angår Grækenland den 27. august 1961. Frankrig har (i henhold til konventionens artikel 26, stk. 1) taget forbehold om at afslå udlevering, såfremt en domfældelse er afsagt i en retssag, hvori de grundlæggende proceduremæssige garantier ikke var sikret, eller såfremt udleveringen sandsynligvis vil have særligt alvorlige følger for den eftersøgte. Grækenland har bl.a. taget forbehold om ikke at udlevere egne statsborgere [2].

B. EU-retten

1. EUF-traktaten

4. Artikel 67 beskriver formålene om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I artikel 67, stk. 3, nævnes gensidig anerkendelse af straffedomme:

»Unionen bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning.«

5. Unionens lovgivningsbeføjelser på området for samarbejde i straffesager er omhandlet i artikel 82 TEUF:

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

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

a) at fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen

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

b) […]

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

2. I den udstrækning det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension, kan Europa-Parlamentet og Rådet fastsætte minimumsregler ved direktiver efter den almindelige lovgivningsprocedure. Disse minimumsregler tager hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes retstraditioner og retssystemer.

Reglerne vedrører:

a) gensidig anerkendelse af bevismidler mellem medlemsstaterne

b) enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen

c) kriminalitetsofres rettigheder

d) andre særlige elementer i strafferetsplejen, som Rådet forudgående har fastsat ved en afgørelse; ved vedtagelsen af denne afgørelse træffer Rådet afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Vedtagelse af de minimumsregler, der er omhandlet i dette stykke, er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre et højere beskyttelsesniveau for personer.«

2. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

6. Artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder yder beskyttelse i forbindelse med udleveringer:

»Ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.«

7. Retten til effektiv domstolsbeskyttelse er fastsat i chartrets artikel 47:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

[…]«

C. Fransk ret

8. I henhold til artikel 696-4, stk. 1, i code de procédure pénale (strafferetsplejeloven) afslås udlevering, hvis den eftersøgte var fransk statsborger på tidspunktet for handlingen.

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

9. KN er både georgisk og græsk statsborger. Ved de georgiske domstole blev han i 2011 in absentia idømt livsvarigt fængsel for i 2008 og 2009 at have bestilt et (i sidste ende mislykket) drab med henblik på at skjule andre strafbare handlinger og begået våben- og narkotikaforbrydelser som led i organiseret kriminalitet.

10. Den 4. oktober 2021 blev KN midlertidigt anholdt i Belgien, eftersom de georgiske myndigheder havde efterlyst ham (et såkaldt »efterlysningsblad (rødt hjørne)«). Efter at han indledningsvis var fængslet med henblik på udlevering, blev han den 29. oktober 2021 undergivet retligt tilsyn.

11. Den 20. januar 2025 blev KN anholdt i Frankrig på grundlag af den samme efterlysning. Herefter har de georgiske myndigheder også formelt anmodet Frankrig om at udlevere ham på grundlag af den europæiske udleveringskonvention.

12. Udleveringssagen ved de belgiske retter var endnu ikke afsluttet, da han blev anholdt i Frankrig, men ved dom af 19. februar 2025 gav Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) afslag på den anmodning om udlevering, som Georgien havde rettet til Belgien. Der var ifølge denne ret ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at KN i Georgien ikke risikerede en åbenbar retsnægtelse eller umenneskelig eller nedværdigende behandling.

13. Nu skal den forelæggende ret, Cour d'appel de Montpellier (appeldomstolen i Montpellier, Frankrig), træffe afgørelse om den anmodning om udlevering, der er blevet rettet til Frankrig. I denne sag har både anklagemyndigheden og KN nedlagt påstand om, at der gives afslag på udlevering i overensstemmelse med den belgiske rets dom.

14. Den forelæggende ret har nu forelagt Domstolen det spørgsmål, om den er bundet af den belgiske rets afgørelse:

»Skal artikel 67, stk. 3, TEUF og artikel 82, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 19 og 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til at afslå at gennemføre en anmodning om udlevering af en unionsborger til et tredjeland, når en anden medlemsstat forinden har afslået at gennemføre den samme anmodning om udlevering med den begrundelse, at en overgivelse af den pågældende person risikerer at tilsidesætte den grundlæggende ret til ikke at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling som sikret ved artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og retten til en retfærdig rettergang som sikret ved artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?«

15. Endvidere har den forelæggende ret anmodet om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.

16. Domstolens Tredje Afdeling besluttede den 3. april 2025 at undergive den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse den præjudicielle hasteprocedure i henhold til artikel 23a i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 107 ff. Herefter har KN, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Ud over disse parter deltog Den Tjekkiske Republik og Tyskland i retsmødet den 8. maj 2025.

IV. Retlig bedømmelse

17. Såfremt Domstolen besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse, er svaret efter min opfattelse enkelt: Hverken artikel 67, stk. 3, TEUF eller artikel 82, stk. 1, TEUF forpligter en ret i en medlemsstat til at anerkende en afgørelse truffet af en ret i en anden medlemsstat om at undlade at udlevere en statsborger i en tredje medlemsstat med henblik på afsoning af en fængselsstraf på grund af risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 19 og 47, således at førstnævnte ret ligeledes skal afslå udlevering uden at foretage sin egen prøvelse. For så vidt som EU-retten finder anvendelse, skal denne ret dog ved sin egen prøvelse af udleveringen tage behørigt hensyn til de præmisser, der ligger til grund for den anden rets afgørelse om afslag.

18. Det er imidlertid mindre klart, om EU-retten og dermed chartret overhovedet finder anvendelse i hovedsagen, således at Domstolen er kompetent (herom under A). Der er også behov for en nærmere drøftelse af betingelserne for anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure (herom under B).

A. Anvendelsen af EU-retten og chartret

19. Når der ikke foreligger nogen international overenskomst om udlevering i straffesager mellem Unionen og et tredjeland, henhører reglerne på udleveringsområdet under medlemsstaternes kompetence [3]. Ikke desto mindre skal medlemsstaterne ved anvendelsen af de relevante nationale regler overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne [4].

20. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilke forpligtelser der i den foreliggende sag følger af artikel 67, stk. 3, og artikel 82, stk. 1, TEUF. Som også Frankrig, Den Tjekkiske Republik, Tyskland og Kommissionen har påpeget, er disse bestemmelser imidlertid snarere programmatiske, og de fastsætter navnlig ikke regler for udlevering af EU-borgere til tredjelande med henblik på afsoning af en fængselsstraf (herom under 1). Anvendelsen af EU-retten og chartret kan derimod følge af den pågældende EU-borgers udøvelse af den frie bevægelighed (herom under 2).

1. Reglerne om retligt samarbejde i straffesager

21. KN er af den opfattelse, at det følger af artikel 67, stk. 3, TEUF og artikel 82, stk. 1, TEUF samt princippet om gensidig tillid, at en ret i en medlemsstat er forpligtet til at anerkende et afslag på udlevering af en EU-borger til et tredjeland, som er givet af en ret i en anden medlemsstat på grund af risikoen for en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, uden at foretage sin egen prøvelse af hindringerne for udlevering.

[3] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 26).

[4] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 26 og 27), og af 18.6.2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begæring om udlevering af en flygtning til Tyrkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, præmis 38).

22. I henhold til artikel 67, stk. 3, TEUF bestræber Unionen sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning. Dette formål om sikkerhed udgør tillige med sikringen af frihed (artikel 67, stk. 2) og lettelsen af adgangen til domstolene (artikel 67, stk. 4) grundlaget for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som omhandlet i artikel 67, stk. 1, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.

23. Unionens opgave med at tilstræbe et højt sikkerhedsniveau ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser indebærer imidlertid ikke en umiddelbar forpligtelse for medlemsstaterne, som skal overholdes i forbindelse med en afgørelse om udlevering af en EU-borger til et tredjeland. Det følger navnlig ikke af artikel 67, stk. 3, TEUF, at den afgørelse, som en ret i en anden medlemsstat har truffet om dette spørgsmål, skal anerkendes.

24. I artikel 82, stk. 1, er der derimod fastsat lovgivningsbeføjelser for Unionen på området for retligt samarbejde i straffesager. I henhold til litra a) kan Unionen navnlig fastlægge regler og procedurer, der skal sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen. Unionen har imidlertid ikke fastsat en ordning for anerkendelse af retsafgørelser om udlevering til tredjelande, og selv hvis artikel 82, stk. 1, litra a), måtte udgøre et retsgrundlag herfor, kan der ikke heraf udledes en forpligtelse til anerkendelse. Følgelig fastsætter artikel 82, stk. 1, TEUF ikke en forpligtelse til at anerkende en afgørelse truffet af en ret i en anden medlemsstat om at undlade at udlevere den pågældende person til et tredjeland.

25. Det forholder sig anderledes med en dom, som KN har henvist til, hvorefter en medlemsstat ikke kan udlevere en person, som en anden medlemsstat har tildelt flygtningestatus, til personens oprindelsesstat, så længe flygtningestatussen består [5]. Denne blokerende virkning følger imidlertid ikke af primærretlige bestemmelser i EUF-traktaten, men af Unionens sekundærretlige lovgivning om beskyttelse af flygtninge samt princippet om loyalt samarbejde [6]. I den foreliggende sag foreligger der derimod ikke nogen sammenlignelig sekundærretlig lovgivning, som forpligter Frankrig til at tillægge den belgiske rets afgørelse bindende virkning.

26. Det af KN påberåbte princip om gensidig anerkendelse ændrer heller ikke denne konklusion.

27. Det er ganske vist korrekt, at dette princip, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, kræver, at det lægges til grund, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i denne ret anerkendte grundlæggende rettigheder [7]. Hvis en ret i en medlemsstat *med rette* fastslår, at der ved udlevering vil være risiko for tilsidesættelse af de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder, skal retterne i andre medlemsstater derfor, når de træffer afgørelse om den samme udlevering, tage behørigt hensyn til de præmisser, der ligger til

[5] – Dom af 18.6.2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begæring om udlevering af en flygtning til Tyrkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, præmis 71).

[6] – Dom af 18.6.2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begæring om udlevering af en flygtning til Tyrkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, præmis 64-70).

[7] – Udtalelse 2/13 af 18.12.2014 (EMRK II) (EU:C:2014:2454, præmis 191), samt dom af 29.7.2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, præmis 46).

grund for den førstnævnte rets konklusion [8]. Dette indebærer imidlertid ikke en forpligtelse til at anerkende den førstnævnte rets afgørelse [9]. Dette ville kræve en udtrykkelig bestemmelse – som foreløbig ikke foreligger [10].

28. I øvrigt er princippet om gensidig anerkendelse i denne form kun relevant, hvis de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Chartret gælder imidlertid i henhold til artikel 51, stk. 1, første punktum, kun for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

29. Begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, første punktum, forudsætter, at der er en tilknytning mellem en EU-retsakt og den tilsvarende nationale foranstaltning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet [11]. EU's grundlæggende rettigheder finder dermed kun anvendelse på en national lovgivning, hvis EU-reglerne på det pågældende område opstiller bestemte forpligtelser for medlemsstaterne for så vidt angår situationen i hovedsagen [12].

30. Eftersom hverken artikel 67, stk. 3, TEUF eller artikel 82, stk. 1, TEUF danner grundlag for sådanne forpligtelser, medfører de heller ikke, at chartret eller princippet om gensidig tillid finder anvendelse.

2. En EU-borgers frie bevægelighed

31. Retten til fri bevægelighed i Unionen som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF kan dog danne grundlag for, at chartret finder anvendelse i hovedsagen. KN, en græsk statsborger, har som EU-borger gjort brug af denne grundlæggende frihedsrettighed ved at rejse til en anden medlemsstat, nemlig fra Grækenland til Frankrig.

32. Der synes ikke nødvendigvis at foreligge en restriktion for denne grundlæggende frihed, eftersom KN i sin egen medlemsstat, Grækenland, nøjagtig ligesom i Frankrig muligvis kunne forvente at blive udleveret til Georgien.

33. Imidlertid har Grækenland ved indgåelsen af den europæiske udleveringskonvention taget forbehold om ikke at udlevere sine egne statsborgere. Derfor havde KN sandsynligvis ikke grund til at frygte udlevering i Grækenland.

8 – Dom af 29.7.2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, præmis 46). Jf. også dom af 14.9.2023, Sofiyska gradska prokuratura (Flere på hinanden følgende arrestordrer) (C-71/21, EU:C:2023:668, præmis 55).

9 – Jf. i denne retning dom af 29.7.2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, præmis 43).

10 – Jf. vedrørende indrømmelse af flygtningestatus dom af 18.6.2024, Bundesrepublik Deutschland (Virkning af en afgørelse om tildeling af flygtningestatus) (C-753/22, EU:C:2024:524, præmis 68), og Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begæring om udlevering af en flygtning til Tyrkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, præmis 43).

11 – Dom af 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 24), af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 34), og af 28.11.2024, PT (Aftale mellem anklagemyndigheden og gerningsmanden til en lovovertrædelse) (C-432/22, EU:C:2024:987, præmis 35).

12 – Dom af 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 26), af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 35), og af 28.11.2024, PT (Aftale mellem anklagemyndigheden og gerningsmanden til en lovovertrædelse) (C-432/22, EU:C:2024:987, præmis 36).

34. Domstolen har i de fleste sager, der vedrørte en udlevering til tredjelande på grund af straffesager, lagt til grund, at der forelå en restriktion for den frie bevægelighed på grund af forskellig behandling i forhold til statsborgere i de pågældende medlemsstater [13]. Disse medlemsstater fastsatte nemlig, at deres egne statsborgere ikke kunne udleveres eller overgives. Som Kommissionen har fremhævet, og Frankrig har påpeget, svarer dette til den franske retstilstand, hvorfor de har lagt til grund, at der foreligger en restriktion for den frie bevægelighed.

35. Det er uklart, hvilken rækkevidde beskyttelsesområdet for retten til ligebehandling i forbindelse med udøvelsen af den frie bevægelighed har, og om det f.eks. også omfatter den nationale valgret, som det særlige forbud mod forskelsbehandling i artikel 22 TEUF vedrørende EU-borgernes valgrettigheder ikke sikrer [14].

36. De fleste sager på udleveringsområdet var kendetegnet ved, at de pågældende statsborgere i andre medlemsstater var integreret i den stat, som anmodningen var rettet til [15]. Hvis en sådan integration – som i den foreliggende sag – ikke foreligger, er det derfor tvivlsomt, om der overhovedet foreligger sammenlignelighed med statsborgere i den anmodede stat, som ikke udleveres.

37. Generelt skal sammenligneligheden vurderes under hensyntagen til, hvilket formål der forfølges med de nationale bestemmelser [16]. Den er udelukket, hvis der foreligger objektive forskelle mellem de tilfælde, der sammenlignes [17].

38. Begge kriterier taler for så vidt angår udleveringsforbud mod, at gennemrejsende EU-borgere er sammenlignelige med egne statsborgere.

39. Grundlaget for tilknytningen til statsborgerskabet i en medlemsstat er det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem denne stat og dens borgere samt den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter [18]. Medlemsstaterne skal derfor yde deres egne statsborgere særlig beskyttelse, og udleveringsforbuddet tilgodeser denne beskyttelse. Samtidig har en stat sædvanligvis brede strafbeføjelser over deres egne statsborgere, også for handlinger, der begås i udlandet. Straffrihed kan derfor lettere undgås for så vidt angår egne statsborgere. Følgelig er medlemsstaterne ganske vist muligvis ikke forpligtet til at retsforfølge strafbare handlinger, som deres egne borgere har begået i udlandet, men de kan forventes at undersøge, om en sådan retsforfølgning er hensigtsmæssig. Således kan de undgå straffrihed og samtidig beskytte deres egne borgere mod uforholdsmæssige følger af en retsforfølgning i tredjelande [19].

[13] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 33), af 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 45), af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 27), af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 30), og af 22.12.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, præmis 34).

[14] – Domme af 19.11.2024, Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 154), og Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 155).

[15] – Dom af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 19), af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 10 og 16), og af 22.12.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina a) (C-237/21, EU:C:2022:1017, præmis 13). I modsat retning dog marginalt dom af 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, præmis 34).

[16] – Dom af 1.4.2014, Felixstowe Dock and Railway Company m.fl. (C-80/12, EU:C:2014:200, præmis 25)

[17] – Dom af 22.3.2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, præmis 19).

[18] – Dom af 17.12.1980, Kommissionen mod Belgien (149/79, EU:C:1980:297, præmis 10), af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 51), og af 29.4.2025, Kommissionen mod Malta (Statsborgerskab for investorer) (C-181/23, EU:C:2025:283, præmis 96).

[19] – Jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 48 og 49), og af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 52).

40. EU-borgere, der har bosat sig og er integrerede, bør kunne forvente at blive behandlet på samme måde som den pågældende medlemsstats statsborgere. De er i forholdet til den stat, hvor de har bosat sig, på visse punkter fuldt ud sammenlignelige med statsborgere, men ikke på alle. Der gøres således fortsat undtagelser med hensyn til valgret [20], og også inden for skatte- og afgiftsretten (her »erstatter« egenskaben som bosiddende statsborgerskabet) er arbejdsindkomstens størrelse afgørende for, om den stat, hvor virksomheden udøves, i stedet for bopælsstaten skal indrømme privilegier, der er sammenlignelige med dem, der indrømmes personer med bopæl i den pågældende stat [21].

41. Den foreliggende sag vedrører imidlertid et andet spørgsmål. Her er spørgsmålet, om enhver gennemrejsende EU-borger med hensyn til fuldbyrdelse af en arrestordre udstedt af et tredjeland er sammenlignelig med de borgere, der er bosiddende i gennemrejsestaten. Hvad angår unionsborgerskabet kan dette muligvis besvares bekræftende. Ifølge Domstolens praksis er der i stigende grad sammenfald mellem statsborgerskabet og unionsborgerskabet [22].

42. Med hensyn til en medlemsstats strafbeføjelser må det førnævnte spørgsmål imidlertid besvares benægtende. For så vidt angår gennemrejsende EU-borgere foreligger der ikke et sammenligneligt særligt solidaritets- og loyalitetsforhold. Derimod er det i forbindelse med disse borgere endda ofte tvivlsomt, om gennemrejsestaten har strafbeføjelser med hensyn til strafbare handlinger i tredjelande, hvorfor en manglende fuldbyrdelse af arrestordren øger risikoen for, at den eftersøgte går fri af straf.

43. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den ligesom inden for socialretten også [23] i denne henseende sondrer mellem de EU-borgere, der er integreret i medlemsstaten, og EU-borgere, der blot er på gennemrejse. Eftersom der i den foreliggende sag er tale om en gennemrejsende EU-borger, er jeg af den opfattelse, at denne situation ikke er omfattet af EU-retten. Fuldbyrdelsen af en arrestordre udstedt af et tredjeland falder dermed ikke under gennemførelsen af EU-retten. De grundlæggende frihedsrettigheder i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed har ikke til formål at fritage stater fra deres ansvar over for deres borgere for en effektiv straffuldbyrdelse over for domfældte lovovertrædere og dermed forøge disses muligheder for straffrihed. Det tilstræbes heller ikke med de grundlæggende frihedsrettigheder at friholde medlemsstaten fra dens ansvar over for et tredjeland (folkeretlig binding, der gensidigt sikrer, at domfældte statsborgere ikke kan unddrage sig straf ved at flygte til den anden kontraherende stat). Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende person af denne grund kan udleveres til et tredjeland, afhænger dermed af national ret og de herved sikrede grundlæggende rettigheder samt EMRK.

44. For det tilfælde, at Domstolen alligevel måtte lægge til grund, at der foreligger en restriktion for de grundlæggende frihedsrettigheder, undersøger jeg subsidiært, om en sådan restriktion er begrundet.

45. Formålet om at undgå straffrihed kan prøves på begrundelsesniveauet, såfremt egne statsborgere og andre medlemsstaters statsborgere principielt er sidestillet [24]. Som Kommissionen påpegede i retsmødet, kommer beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for ofrene for

[20] – Jf. således dom af 19.11.2024, Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 154), og Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 155), vedrørende artikel 22 TEUF.

[21] – Dom af 14.2.1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, præmis 35 og 36).

[22] – Jf. senest dom af 29.4.2025, Kommissionen mod Malta (Statsborgerskab for investorer) (C-181/23, EU:C:2025:283, præmis 100 og 101).

[23] – Dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 77 ff.).

[24] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 37 og 38), af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 32), og af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 60).

strafbare handlinger også til udtryk i dette formål [25]. Imidlertid følger det af retspraksis, at der ved udlevering af en EU-borger til et tredjeland skal tages behørigt hensyn til lovovertrædernes grundlæggende rettigheder [26].

3. Risikoen for en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

46. Chartrets artikel 19, stk. 2, vedrører særligt udlevering. Det følger således af denne bestemmelse, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

47. Det følger heraf, at når den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, råder over oplysninger, der dokumenterer en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling af personer i det anmodende tredjeland, er den forpligtet til at vurdere, om denne risiko foreligger, når den træffer afgørelse om udlevering af en person til dette land [27].

48. I denne henseende må denne medlemsstat ikke begrænse sig til at tage hensyn til det anmodende tredjelands erklæringer eller det forhold, at denne stat har godkendt folkeretlige aftaler, som i princippet sikrer iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder. Den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, skal ved denne vurdering derimod basere sig på objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, som bl.a. fremgår af internationale retsafgørelser, såsom Menneskerettighedsdomstolens domme, det anmodende tredjelands retsafgørelser samt afgørelser, rapporter og andre dokumenter, der udarbejdes af organerne i Europarådet eller af FN-organer [28]. Med hensyn til fængselsforholdene synes der efter Europarådets dokumenter fra de senere år ganske vist stadig at være et forbedringspotentiale, men der foreligger ingen tungtvejende og systematiske tilsidesættelser [29].

[25] – Jf. vedrørende retten til liv som omhandlet i EMRK's artikel 2 Menneskerettighedsdomstolens dom af 29.1.2019, Güzelyurtlu m.fl. mod Cypern og Tyrkiet (CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, §§ 231-236), og af 9.7.2019, Romeo Castaño mod Belgien (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, § 81).

[26] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 53-59), og af 22.12.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Anmodning om udlevering til Bosnien-Hercegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, præmis 55), samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.7.1989, Soering mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), og af 25.3.2021, Bivolaru og Moldovan mod Frankrig (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[27] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 58), og af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 64), samt kendelse af 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, præmis 24). Jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.7.1989, Soering mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), af 26.7.2005, N. mod Finland (CE:ECHR:2003:0923DEC003888502, § 158), af 4.9.2014, Trabelsi mod Belgien (CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, § 116), og af 25.3.2021, Bivolaru og Moldovan mod Frankrig (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[28] – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 57 og 59), af 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 65), og af 18.6.2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begæring om udlevering af en flygtning til Tyrkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, præmis 63).

[29] – Jf. Council of Europe Action Plan for Georgia 2024-2027 (CM(2023)168, s. 31), og 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, punkt 44-48).

49. Afgørelser fra andre medlemsstater om den samme eller lignende anmodninger om udlevering fra det pågældende tredjeland, som indeholder konklusioner vedrørende risikoen for tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder, i den foreliggende sag dom af 19. februar 2025 afsagt af Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien), udgør ligeledes en del af disse oplysninger [30]. Dette følger allerede af princippet om gensidig tillid [31].

50. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen påhviler bevisbyrden for, at der foreligger en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, imidlertid den pågældende person [32]. Derfor er chartrets artikel 19, stk. 2, ikke til hinder for en udlevering, når risikoen for umenneskelig eller nedværdigende behandling på grundlag af de foreliggende oplysninger ganske vist ikke er udelukket, men heller ikke kan konstateres at foreligge.

51. De samme betragtninger gør sig i princippet gældende for så vidt angår den risiko for tilsidesættelse af den i chartrets artikel 47, stk. 2, sikrede grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, som ligeledes er nævnt i dommen af 19. februar 2025 afsagt af Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) [33].

52. Derfor skal den forelæggende ret vurdere, om de oplysninger, den er blevet forelagt, begrunder, at der er risiko for tilsidesættelse af de nævnte grundlæggende rettigheder, navnlig med hensyn til fængselsforholdene og/eller som følge af domfældelsen in absentia [34].

53. Det påpeges blot for fuldstændighedens skyld, at der i modsætning til KN's opfattelse ikke fremgår nogen holdepunkter for en tilsidesættelse af forbuddet mod dobbelt straf som omhandlet i chartrets artikel 50 eller gennemførelseskonventionens artikel 54. Dommen af 19. februar 2025 afsagt af Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles), hvorved der blev givet afslag på udlevering til Georgien, er nemlig ikke en straffedom, som ville kunne udløse dette forbud [35].

B. Den præjudicielle hasteprocedure

54. Den forelæggende ret har i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement anmodet om, at anmodningen om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure.

55. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører bl.a. artikel 67, stk. 3, TEUF og artikel 82, stk. 1, TEUF, der er anført i afsnit V (»Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«) i del III i EUF-traktaten, hvilket i henhold til procesreglementets artikel 107, stk. 1, er en forudsætning for, at den præjudicielle hasteprocedure finder anvendelse.

[30] – Jf. i denne retning dom af 18.6.2024, Bundesrepublik Deutschland (Virkningen af en afgørelse om tildeling af flygtningestatus), (C-753/22, EU:C:2024:524, præmis 77 og 78), og af 29.7.2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, præmis 46).

[31] – Jf. punkt 27 ovenfor.

[32] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.2.2008, Saadi mod Italien (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 129), af 23.8.2016, J.K. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91), og af 25.3.2021, Bivolaru og Moldovan mod Frankrig (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 109).

[33] – Jf. i denne retning dom af 31.1.2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 97), og af 29.7.2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, præmis 38).

[34] – Jf. dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 49).

[35] – Dom af 14.9.2023, Sofiyska gradska prokuratura (Flere på hinanden følgende arrestordrer) (C-71/21, EU:C:2023:668, præmis 52).

56. Som netop anført har disse bestemmelser i sidste ende ingen direkte betydning for afgørelsen af hovedsagen. Dette ændrer imidlertid ikke ved det forhold, at anmodningen om præjudiciel afgørelse netop har til formål at afklare dette spørgsmål.

57. Følgelig finder den præjudicielle hasteprocedure anvendelse.

58. Den forelæggende ret har til støtte for sin anmodning navnlig gjort gældende, at besvarelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse har hastekarakter, eftersom KN kun er fængslet på grund af proceduren om udlevering til Georgien.

59. Såfremt Domstolen ikke besvarer det præjudicielle spørgsmål i overensstemmelse med det, der foreslås her, men derimod således, at den belgiske rets afgørelse skal anerkendes, vil denne fængslingsgrund bortfalde.

60. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at de franske retter herefter vil opretholde fængslingen af KN med henblik på fuldbyrdelse af den georgiske dom i Frankrig [36] eller gennemføre en straffesag vedrørende de handlinger, hvorom der blev fældet dom i Georgien. En sådan ny straffesag ville hverken være i strid med forbuddet mod dobbelt straf i artikel 14, stk. 7, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, eftersom det ikke gælder for retsforfølgning, som gennemføres af forskellige stater [37], eller med de tilsvarende EU-retlige forbud, eftersom disse ikke finder anvendelse i forhold til tredjelande.

61. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder imidlertid ikke nogen holdepunkter for, at det overvejes at anvende en sådan fremgangsmåde i Frankrig, eller at de kompetente myndigheder i Belgien har taget sådanne skridt. Derimod har Frankrig i retsmødet oplyst, at KN vil blive løsladt, hvis en udlevering er ulovlig.

62. I øvrigt kan også den besvarelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som foreslås her, påvirke fængslingens varighed. Den indebærer nemlig, at den franske ret ved sin egen besvarelse skal prøve, om en udlevering til Georgien er forbundet med væsentlige risici for tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder. Såfremt fængslingen af KN opretholdes under denne prøvelse, vil det være hensigtsmæssigt, at den franske ret påbegynder denne prøvelse snarest muligt.

63. Derfor afhænger opretholdelsen af fængslingen af KN af, hvornår Domstolen besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse.

64. Følgelig er det begrundet, at Domstolen i den foreliggende sag anvender den præjudicielle hasteprocedure.

[36] – Jf. dom af 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, præmis 39).

[37] – Meddelelser fra De Forenede Nationers Menneskerettighedskomité, klagesag nr. 692/1996, A.R.J. mod Australien, nr. 6.4, og nr. 204/1986, A.P. mod Italien, nr. 7.3. For så vidt angår artikel 4 i syvende tillægsprotokol til EMRK følger dette allerede af bestemmelsens ordlyd.

V. Forslag til afgørelse

65. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse således:

»Hverken artikel 67, stk. 3, TEUF eller artikel 82, stk. 1, TEUF eller EU-borgernes frie bevægelighed som omhandlet i artikel 21 TEUF og 18 TEUF medfører, at EU-retten finder anvendelse på en anmodning om udlevering af en anden medlemsstats statsborger til et tredjeland, når denne person kun opholdt sig i den medlemsstat, som anmodningen er rettet til, med henblik på gennemrejse, da den pågældende blev anholdt.«