Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 22 maj 2025[1]

Mål C-219/25 PPU [Kamekris][i]

Ministère public (åklagarmyndigheten, Frankrike)
mot
KN

(begäran om förhandsavgörande från Cour d'appel de Montpellier (Appellationsdomstolen i Montpellier, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Förfarandet för brådskande mål – Straffrättsligt samarbete – Utlämnande till ett tredjeland för avtjänande av ett fängelsestraff – Erkännande av ett beslut från en domstol i en annan medlemsstat avseende begäran om utlämning – Unionsmedborgarskap – Fri rörlighet – Stadgan om de grundläggande rättigheterna – Allvarlig risk att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning – Effektivt domstolsskydd – Rättvis rättegång”

I. Inledning

1. När en domstol i en medlemsstat (i detta fall Frankrike) ska besluta om huruvida en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat (i detta fall Grekland) ska utlämnas för att avtjäna ett fängelsestraff i ett tredjeland (i detta fall Georgien), är den i detta fall bunden av ett avgörande från en domstol i en ytterligare medlemsstat (i detta fall Belgien) som rör samma begäran om utlämnande? Detta är den fråga som ska besvaras i förevarande mål.

[1] Originalspråk: tyska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Folkrätt

2. I artikel 1 i Europeiska utlämningskonventionen som undertecknades den 13 december 1957 i Paris (nedan kallad Europeiska utlämningskonventionen) föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna åtaga sig att, under iakttagande av de bestämmelser och villkor som fastställts i denna konvention, till varandra utlämna personer, vilka av behöriga judiciella myndigheter hos den ansökande parten ställas till ansvar för brott eller efterlysas för verkställande av straff eller skyddsåtgärd.”

3. För Frankrike trädde Europeiska utlämningskonventionen i kraft den 11 maj 1986, för Georgien den 13 september 2001 och för Grekland den 27 augusti 1961. Frankrike har (i enlighet med artikel 26.1 i konventionen) förbehållit sig att neka utlämning om den fällande domen har meddelats i ett domstolsförfarande där de grundläggande processuella garantierna och rätten till försvar inte har garanterats, eller om utlämningen sannolikt kommer att få särskilt allvarliga konsekvenser för den eftersökta personen. Grekland har bland annat förbehållit sig att neka utlämning av sina egna medborgare. [2]

B. Unionsrätt

1. FEUF

4. I artikel 67 FEUF beskrivs vilka mål som eftersträvas med området med frihet, säkerhet och rättvisa. I artikel 67.3 hänvisas till ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål enligt följande:

”Unionen ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och, vid behov, genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen.”

5. Unionens befogenheter att fastställa regler inom området för det straffrättsliga samarbetet föreskrivs på följande sätt i artikel 82 FEUF:

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

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

a) fastställa regler och förfaranden för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen,

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

b) …

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

2. Om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas.

De ska omfatta

a) ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna,

b) personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet,

c) brottsoffers rättigheter,

d) andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut; vid antagandet av detta beslut ska rådet besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Antagande av de minimiregler som avses i denna punkt ska inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre skyddsnivå för personer.”

2. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

6. Enligt artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs följande skydd vid utlämningar:

”Ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.”

7. Rätten till ett effektivt domstolsskydd föreskrivs i artikel 47 i stadgan enligt följande:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

…”

C. Fransk rätt

8. Enligt artiklarna 696–4.1 i code de procédure pénale (straffprocesslagen) nekas utlämnande om den eftersökta personen var fransk medborgare när gärningen begicks.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

9. KN är både georgisk och grekisk medborgare. År 2011 dömdes han i sin utevaro till livstids fängelse av georgisk domstol, eftersom han åren 2008 och 2009 beordrade ett mord (vilket i slutändan inte fullbordades) för att dölja andra brott samt hade begått vapen- och narkotikabrott inom ramen för organiserad brottslighet.

10. Den 4 oktober 2021 anhölls KN provisoriskt i Belgien på grund av en efterlysning från de georgiska myndigheterna via Interpol (så kallad ”*Red Notice*”). Efter att han tagits i förvar i väntan på utlämnande blev han därefter föremål för övervakning av domstol den 29 oktober 2021.

11. Den 20 januari 2025 greps KN i Frankrike på grundval av samma meddelande. Därefter framställde de georgiska myndigheterna även en formell begäran om utlämning på grundval av Europeiska utlämningskonventionen till Frankrike.

12. Utlämningsförfarandet vid de belgiska domstolarna hade ännu inte avslutats när han greps i Frankrike, men genom dom av den 19 februari 2025 avslog Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) den begäran om utlämning som Georgien hade framställt till Belgien. Nämnda domstol ansåg att det inte i tillräcklig utsträckning kunde säkerställas att KN inte hotades av risk för uppenbar rättsvägran eller omänsklig eller förnedrande behandling i Georgien.

13. Den hänskjutande domstolen, Cour d’appel de Montpellier (Appellationsdomstolen i Montpellier, Frankrike), ska nu ta ställning till begäran om utlämning. I detta förfarande har såväl åklagarmyndigheten som KN yrkat att utlämnande ska nekas i överensstämmelse med domen från den belgiska domstolen.

14. Den hänskjutande domstolen önskar att EU-domstolen klargör huruvida den förstnämnda domstolen är bunden av den belgiska domstolens avgörande.

”Ska artiklarna 67.3 och 82.1 FEUF, jämförda med artiklarna 19 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att en medlemsstat är skyldig att vägra verkställighet av en begäran om utlämning av en unionsmedborgare till ett tredjeland när en annan medlemsstat tidigare har vägrat att verkställa samma begäran om utlämning med motiveringen att överlämnandet av den berörda personen skulle kunna innebära en kränkning av den grundläggande rätten att inte utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling som slås fast i artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och rätten till en rättvis rättegång som stadfästs i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?”

15. Den hänskjutande domstolen har vidare lämnat in en ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

16. Domstolens tredje avdelning beslutade den 3 april 2025 att förfarandet för brådskande mål ska tillämpas på förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 23a i domstolens stadga och artikel 107 och följande artiklar i rättegångsreglerna. Därefter har KN, Republiken Frankrike och Europeiska kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Vid den muntliga förhandlingen den 8 maj 2025 deltog, utöver de ovannämnda, även Tjeckien och Tyskland.

IV. Rättslig bedömning

17. Om domstolen skulle besvara begäran om förhandsavgörande är svaret, enligt min mening, uppenbart. Varken artikel 67.3 FEUF eller artikel 82.1 FEUF medför någon skyldighet för en domstol i en medlemsstat att erkänna ett beslut från en domstol i en annan medlemsstat om att inte utlämna en medborgare i en tredje medlemsstat för att avtjäna ett fängelsestraff i ett tredjeland på grund av risken för en kränkning av artiklarna 19 och 47 i stadgan, med följden att förstnämnda domstol även måste neka utlämning utan någon egen prövning. Om unionsrätten är tillämplig måste denna domstol inom ramen för sin egen prövning av utlämningen emellertid ta vederbörlig hänsyn till de skäl på vilka den andra domstolen har grundat sitt avslagsbeslut.

18. Det är emellertid mindre klarlagt huruvida unionsrätten och således stadgan över huvud taget är tillämplig, det vill säga huruvida EU-domstolen följaktligen är behörig (nedan under avsnitt A). Även förutsättningarna för en tillämpning av förfarandet för brådskande mål förtjänar en närmare granskning (nedan under avsnitt B).

A. Tillämpningen av unionsrätten och stadgan

19. Reglerna om utlämning omfattas av medlemsstaternas behörighet när det inte finns någon internationell konvention mellan unionen och ett tredjeland om utlämning i brottmål.[3] Vid tillämpningen av de aktuella nationella bestämmelserna är medlemsstaterna emellertid skyldiga att iaktta unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten.[4]

20. Den hänskjutande domstolen önskar ett klargörande av vilka skyldigheter som följer av artiklarna 67.3 och 82.1 FEUF i förevarande mål. Såsom även Frankrike, Tjeckien, Tyskland och kommissionen har påpekat har dessa bestämmelser huvudsakligen en programkaraktär och i synnerhet regleras inte utlämning av unionsmedborgare till tredjeländer för avtjänande av fängelsestraff (nedan under avsnitt 1). Däremot skulle en tillämpning av unionsrätten och stadgan kunna följa av den berörda unionsmedborgarens utövande av sin fria rörlighet (nedan under avsnitt 2).

1. Bestämmelserna om straffrättsligt samarbete

21. KN anser att det följer av artiklarna 67.3 och 82.1 FEUF samt principen om ömsesidigt förtroende att en domstol i en medlemsstat är skyldig att erkänna ett beslut från en domstol i en annan medlemsstat, enligt vilket utlämnande av en unionsmedborgare till ett tredjeland nekas på grundval av risken för ett åsidosättande av grundläggande rättigheter, utan någon egen prövning av hindren för utlämning.

[3] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 26).

[4] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 26 och 27), och dom av den 18 juni 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, punkt 38).

22. Enligt artikel 67.3 FEUF ska unionen verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål. Detta säkerhetsmål utgör tillsammans med säkerställandet av frihet (artikel 67.2) samt den underlättade tillgången till rättsväsendet (artikel 67.4) grund för området med frihet, säkerhet och rättvisa i den mening som avses i artikel 67.1 med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.

23. Unionens uppdrag att verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål omfattar emellertid inte någon direkt tillämplig skyldighet som medlemsstaterna ska beakta i samband med beslutet huruvida en unionsmedborgare ska utlämnas till ett tredjeland. I synnerhet framgår det inte av artikel 67.3 FEUF att ett beslut från en domstol i en annan medlemsstat i denna fråga måste erkännas.

24. I artikel 82.1 FEUF föreskrivs däremot en befogenhet för unionen att fastställa regler inom området för rättsligt samarbete. Enligt led a kan unionen särskilt fastställa regler och förfaranden för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen. Unionen har emellertid inte antagit några bestämmelser avseende erkännande av domstolsavgöranden om utlämnande till tredjeländer. Även om artikel 82.1 a skulle utgöra en rättslig grund i detta avseende kan man inte härleda någon skyldighet att erkänna sådana avgöranden. Följaktligen medför inte heller artikel 82.1 FEUF någon skyldighet att erkänna ett avgörande från en domstol i en annan medlemsstat, enligt vilket utlämning av den berörda personen till ett tredjeland nekas.

25. Situationen var annorlunda i en dom till vilken KN har hänvisat, enligt vilken en medlemsstat inte får utlämna en person som en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus till hans eller hennes ursprungsstat så länge personen fortfarande har flyktingstatus.[5] Denna blockerande verkan följer emellertid inte av primärrättsliga bestämmelser i FEUF, utan av unionens sekundärrättsliga bestämmelser om skydd för flyktingar samt principen om lojalt samarbete.[6] I förevarande mål saknas det däremot jämförbara sekundärrättsliga bestämmelser som skulle ge upphov till en skyldighet för Frankrike att tillmäta den belgiska domstolens beslut en bindande verkan.

26. Detta påverkas inte heller av principen om ömsesidigt förtroende, till vilken KN har hänvisat.

27. Det är visserligen korrekt att denna princip innebär att varje medlemsstat, förutom under exceptionella omständigheter, har en skyldighet att utgå från att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten.[7] Om en domstol i en medlemsstat *korrekt* har fastställt att det finns en risk för åsidosättande av grundläggande rättigheter i stadgan, ska följaktligen domstolarna i andra medlemsstater ta

[5] Dom av den 18 juni 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, punkt 71).

[6] Dom av den 18 juni 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, punkterna 64–70).

[7] Yttrande 2/13 av den 18 december 2014 (Europakonventionen II) (EU:C:2014:2454, punkt 191), samt dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 46).

vederbörlig hänsyn till vad förstnämnda domstol har fastställt, när de fattar ett beslut rörande samma utlämning.[8] Detta medför emellertid inte någon skyldighet att erkänna beslutet från förstnämnda domstol.[9] För detta krävs det en uttrycklig bestämmelse, något som hittills saknas.[10]

28. Dessutom är principen om ömsesidigt förtroende i denna form endast tillämplig om de grundläggande rättigheterna i stadgan är tillämpliga. Enligt artikel 51.1 första meningen i stadgan riktar sig bestämmelserna i stadgan uteslutande till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.

29. Begreppet ”tillämpning av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 första meningen i stadgan, innebär att det måste finnas en anknytning mellan en unionsrättsakt och den aktuella nationella åtgärden, varvid det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat.[11] Unionens grundläggande rättigheter är således endast tillämpliga i förhållande till en nationell lagstiftning om unionens bestämmelser på det berörda området inte ålade medlemsstaterna någon skyldighet med avseende på situationen i det nationella målet.[12]

30. Eftersom varken artikel 67.3 FEUF eller artikel 82.1 FEUF ger upphov till sådana skyldigheter, medför de inte heller att stadgan eller principen om ömsesidigt förtroende blir tillämpliga.

2. Den fria rörligheten för unionsmedborgare

31. Rätten till fri rörlighet i unionen enligt artikel 21.1 FEUF skulle emellertid kunna medföra att stadgan blir tillämplig i målet vid den nationella domstolen. KN, som är grekisk medborgare, har i egenskap av unionsmedborgare utnyttjat denna grundläggande frihet genom att resa till en annan medlemsstat, nämligen från Grekland till Frankrike.

32. Det förefaller inte finnas något tvingande skäl till att begränsa denna grundläggande frihet, eftersom KN i sin medlemsstat Grekland, precis som i Frankrike, måste räkna med att utlämnas till Georgien.

33. Vid ingåendet av Europeiska utlämningskonventionen har Grekland emellertid förbehållit sig rätten att inte lämna ut sina egna medborgare. Därför måste KN troligtvis inte befara något utlämnande i Grekland.

8 Dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 46). Se även dom av den 14 september 2023, Sofiyska gradska prokuratura (På varandra följande arresteringsorder) (C-71/21, EU:C:2023:668, punkt 55).

9 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 43).

10 Avseende fastställande av flyktingstatus, se dom av den 18 juni 2024, Bundesrepublik Deutschland (Verkan av ett beslut om beviljande av flyktingstatus) (C-753/22, EU:C:2024:524, punkt 68), och Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, punkt 43).

11 Dom av den 6 mars 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 24), dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 34), och dom av den 28 november 2024, PT (Uppgörelse mellan åklagaren och gärningsmannen) (C-432/22, EU:C:2024:987, punkt 35).

12 Dom av den 6 mars 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 26), dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 35), och dom av den 28 november 2024, PT (Uppgörelse mellan åklagaren och gärningsmannen) (C-432/22, EU:C:2024:987, punkt 36).

34. Domstolen har i de flesta fall som rört utlämnande till tredjeländer i brottmålsförfaranden fastställt en begränsning av den fria rörligheten på grund av skillnader i behandlingen jämfört med medborgare i de berörda medlemsstaterna.[13] I dessa medlemsstater föreskrevs nämligen att deras egna medborgare inte skulle utlämnas eller överlämnas. Såsom kommissionen och Frankrike har framhållit motsvarar detta den rättsliga situationen i Frankrike, vilket innebär att de utgår från att det föreligger en begränsning av den fria rörligheten.

35. Frågan är hur långt skyddet för rätten till likabehandling sträcker sig vid utövandet av den fria rörligheten, om det exempelvis även omfattar den nationella rösträtten, vilken inte garanteras genom det specifika diskrimineringsförbudet i artikel 22 FEUF med avseende på unionsmedborgares rösträtt.[14]

36. Det är karaktäristiskt för de flesta fall som rört utlämning att de berörda medborgarna i andra medlemsstater var integrerade i den stat till vilken begäran hade framställts.[15] I avsaknad av en sådan integration – såsom i förevarande fall – är det således tveksamt huruvida det över huvud taget föreligger en jämförbarhet med medborgare i den stat till vilken begäran har framställts.

37. Jämförbarheten ska i allmänhet prövas med beaktande av de ändamål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.[16] En jämförbarhet är utesluten om det föreligger objektiva skillnader mellan jämförelsegrupperna.[17]

38. När det gäller utlämningsförbud talar båda kriterierna mot en jämförbarhet mellan genomresande unionsmedborgare och de egna medborgarna.

39. Grunden för medborgarskapet i en medlemsstat utgörs av det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, liksom av ömsesidigheten i fråga om rättigheter och skyldigheter.[18] Medlemsstaterna måste därför särskilt skydda sina medborgare och utlämningsbudet främjar detta skydd. Samtidigt har en stat i regel omfattande befogenhet att utdöma straff mot sina egna medborgare, även för gärningar som har begåtts utomlands. Således kan straffrihet lättare undvikas när det gäller de egna medborgarna. Medlemsstaterna är följaktligen visserligen eventuellt inte skyldiga att lagföra brott som deras egna medborgare begås utomlands, men de kommer emellertid att pröva huruvida en sådan lagföring är lämplig. På detta sätt kan de undvika straffrihet och samtidigt skydda sina egna medborgare mot oproportionerliga följder av en lagföring i tredjeländer.[19]

[13] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 33), dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 45), dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 27), dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 30), och dom av den 22 december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, punkt 34).

[14] Dom av den 19 november 2024, kommissionen/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, punkt 154), och kommissionen/Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, punkt 155).

[15] Dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 19), dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punkterna 10 och 16), och dom av den 22 december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, punkt 13). Situationen var emellertid en annan i dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 34).

[16] Dom av den 1 april 2014, Felixstowe Dock and Railway Company m.fl. (C-80/12, EU:C:2014:200, punkt 25).

[17] Dom av den 22 mars 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, punkt 19).

[18] Dom av den 17 december 1980, kommissionen/Belgien (149/79, EU:C:1980:297, punkt 10), dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51), och dom av den 29 april 2025, kommissionen/Malta (Medborgarskap för investerare) (C-181/23, EU:C:2025:283, punkt 96).

[19] Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 48 och 49), och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 52).

40. Etablerade och integrerade unionsmedborgare kan förvänta sig att erhålla liknande behandling som medborgarna i den aktuella medlemsstaten. I förhållande till den stat där de har etablerat sig är de i vissa aspekter, men inte i alla, jämförbara med medborgare där. Exempelvis görs fortfarande undantag när det gäller rösträtten [20] och även inom skatterätten (här ”ersätter” etableringen medborgarskapet) beror det på arbetsinkomstens storlek huruvida sysselsättningsstaten är skyldig att bevilja jämförbara privilegier som för personer som är bosatta inom landet i stället för hemviststaten. [21]

41. Det nu aktuella målet rör emellertid en annan frågeställning. Här uppkommer frågan huruvida unionsmedborgare som är på genomresa i en medlemsstat är jämförbara med personer som är bosatta där, när det gäller verkställighet av en arresteringsorder från en tredjestat. Denna fråga skulle kunna besvaras jakande med hänsyn till unionsmedborgarskapet. Enligt domstolens praxis överskuggar unionsmedborgarskapet allt mer det nationella medborgarskapet. [22]

42. När det gäller en medlemsstats befogenhet att utdöma straff ska ovannämnda fråga besvaras nekande. För unionsmedborgare som är på genomresa föreligger det inte något jämförbart särskilt band av solidaritet och lojalitet till den aktuella staten. Med avseende på sistnämnda personer är det tvärtom till och med osäkert huruvida den aktuella staten har en befogenhet att utdöma straff för brott som har begåtts i tredje länder, varför en underlåtenhet att verkställa arresteringsordern ökar deras chanser till straffrihet.

43. Jag föreslår därför att domstolen, i likhet med inom sociallagstiftningen, [23] i detta avseende gör skillnad mellan unionsmedborgare som är integrerade i medlemsstaten och unionsmedborgare som endast är på genomresa. Eftersom det här är frågan om en unionsmedborgare på genomresa anser jag att unionsrätten inte är tillämplig i denna situation. Således omfattas verkställighet av en arresteringsorder från ett tredjeland inte av tillämpningen av unionsrätten. De grundläggande friheterna inom området med frihet, säkerhet och rättvisa syftar inte till att befria staterna från deras ansvar gentemot sina medborgare med avseende på effektiv lagföring av dömda brottslingar och således öka deras chanser till straffrihet. Inte heller ska de grundläggande friheterna befria medlemsstaten från ansvar gentemot tredjeländer (folkrättslig förpliktelse som ömsesidigt säkerställer att dömda medborgare inte kan undkomma sitt straff genom att fly till den andra konventionsstaten). Huruvida den berörda personen således kan utlämnas till ett tredjeland regleras enligt nationell rätt och dess säkerställande av de grundläggande rättigheterna samt enligt Europakonventionen.

44. För det fallet att domstolen ändå skulle bedöma att det föreligger en begränsning av de grundläggande friheterna, kommer jag i andra hand att pröva huruvida en sådan begränsning är motiverad.

45. Vid ett principiellt likställande mellan de egna medborgarna och medborgare i andra medlemsstater kan straffrihet undvikas i samband med en prövning av huruvida en skillnad i behandling är motiverad. [24] Såsom kommissionen har framhållit vid den muntliga förhandlingen

[20] Se dom av den 19 november 2024, kommissionen/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-814/21, EU:C:2024:963, punkt 154), och kommissionen/Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-808/21, EU:C:2024:962, punkt 155), beträffande artikel 22 FEUF.

[21] Dom av den 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punkterna 35 och 36).

[22] Se, senast, dom av den 29 april 2025, kommissionen/Malta (Medborgarskap för investerare) (C-181/23, EU:C:2025:283, punkterna 100 och 101).

[23] Dom av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 77 och följande punkter).

[24] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 37 och 38), dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 32), och dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 60).

ger detta syfte även uttryck för skyddet av brottsoffers grundläggande rättigheter.[25] Samtidigt krävs vid utlämningen av en unionsmedborgare till ett tredjeland enligt rättspraxis att vederbörlig hänsyn tas till gärningsmannens grundläggande rättigheter.[26]

3. Risken för ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna

46. Artikel 19.2 i stadgan gäller särskilt utlämnande. Enligt denna bestämmelse får ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

47. I den mån den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten har uppgifter som visar på en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling i det anmodande tredjelandet, ska den följaktligen beakta att det finns en sådan risk när den ska besluta om huruvida en person ska utlämnas till detta land.[27]

48. Därvid får denna medlemsstat inte enbart begränsa sig till att beakta förklaringar från den anmodande tredjestaten eller den omständigheten att denna har ingått internationella avtal som principiellt säkerställer ett beaktande av de grundläggande rättigheterna. Den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten ska i detta syfte tvärtom förlita sig på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter. Dessa uppgifter kan härröra bland annat från avgöranden från internationella domstolar, såsom domar från Europadomstolen, domstolsavgöranden från det anmodande tredjelandet eller avgöranden, rapporter eller andra handlingar som upprättats av Europarådets organ eller som härrör från Förenta nationerna.[28] Vad gäller fängelseförhållandena förefaller det, utifrån Europarådets handlingar från de senaste åren, inte ha förekommit några allvarligare systematiska överträdelser, även om det fortfarande finns en förbättringspotential.[29]

[25] Angående rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen, se Europadomstolens dom av den 29 januari 2019, Güzelyurtlu m.fl. mot Cypern och Turkiet (CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, §§ 231–236), och dom av den 9 juli 2019, Romeo Castaño/Belgien (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, § 81).

[26] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 53–59), och dom av den 22 december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina) (C-237/21, EU:C:2022:1017, punkt 55), samt Europadomstolens dom av den 7 juli 1989, Soering mot Förenade kungariket (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), och dom av den 25 mars 2021, Bivolaru och Moldovan mot Frankrike (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[27] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 58), och dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 64) samt beslut av den 6 september 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, punkt 24). Se även Europadomstolens dom av den 7 juli 1989, Soering mot Förenade kungariket (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), dom av den 26 juli 2005, N. mot Finland (CE:ECHR:2003:0923DEC003888502, § 158), dom av den 4 september 2014, Trabelsi mot Belgien (CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, § 116), och dom av den 25 mars 2021, Bivolaru och Moldovan mot Frankrike (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[28] Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 57 och 59), dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 65), och dom av den 18 juni 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Begäran om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521, punkt 63).

[29] Se Council of Europe Action Plan for Georgia 2024–2027 (CM(2023)168, s. 31), och 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, punkterna 44–48).

49. Avgöranden från andra medlemsstater avseende samma eller liknande framställningar om utlämning från det aktuella tredjelandet som innehåller fastställelser om risken för åsidosättanden av grundläggande rättigheter, i förevarande mål domen av den 19 februari 2025 från Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel), ingår även i dessa uppgifter. [30] Detta följer redan av principen om ömsesidigt förtroende. [31]

50. Enligt Europadomstolen är det den berörda personen som har bevisbördan för att det finns en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling. [32] Således utgör artikel 19.2 i stadgan inte hinder för ett utlämnande om det visserligen inte är uteslutet att det föreligger en risk för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av de uppgifter som är tillgängliga, men detta inte heller kan styrkas.

51. Samma överväganden är i princip tillämpliga även när det gäller den risk för ett åsidosättande av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, enligt artikel 47 andra stycket i stadgan, som Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel) anfört i domen av den 19 februari 2025. [33]

52. Således måste den hänskjutande domstolen pröva huruvida de upplysningar som lämnats medför en risk för ett åsidosättande av nämnda grundläggande rättigheter, särskilt när det gäller fängelseförhållandena och/eller den fällande domen i KN:s utevaro. [34]

53. Det ska endast för fullständighetens skull påpekas att det tvärtemot vad KN hävdar inte framgår att det finns omständigheter som talar för att förbudet mot dubbelbestraffning enligt artikel 50 i stadgan eller artikel 54 i Schengenkonventionen skulle åsidosättas i detta fall. Den dom som Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel) meddelade den 19 februari 2025, genom vilken utlämnandet till Georgien nekades, utgör nämligen inte någon fällande brottmålsdom som skulle kunna göra detta förbud tillämpligt. [35]

B. Förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande

54. Den hänskjutande domstolen har begärt tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i domstolens rättegångsregler.

55. Begäran om förhandsavgörande rör bland annat artiklarna 67.3 FEUF och 82.1 FEUF, vilka återfinns i avdelning V (”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”) i tredje delen i EUF-fördraget, vilket enligt artikel 107.1 i rättegångsreglerna utgör en förutsättning för att förfarandet för brådskande mål ska vara tillämpligt.

[30] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2024, Bundesrepublik Deutschland (Verkan av ett beslut om beviljande av flyktingstatus) (C-753/22, EU:C:2024:524, punkterna 77 och 78), och dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 46).

[31] Se punkt 27.

[32] Europadomstolens dom av den 28 februari 2008, Saadi mot Italien (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 129), dom av den 23 augusti 2016, J.K. m.fl. mot Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91), och dom av den 25 mars 2021, Bivolaru och Moldovan mot Frankrike (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 109).

[33] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, punkt 97), och dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 38).

[34] Se dom av den 26 februari 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 49).

[35] Se dom av den 14 september 2023, Sofiyska gradska prokuratura (På varandra följande arresteringsorder) (C-71/21, EU:C:2023:668, punkt 52).

56. Såsom har angetts ovan har dessa bestämmelser således inte någon omedelbar betydelse för utgången i målet vid den nationella domstolen. Detta påverkar dock inte det faktum att just denna frågeställning ska klargöras genom begäran om förhandsavgörande.

57. Följaktligen är förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande tillämpligt.

58. Till stöd för sin ansökan har den hänskjutande domstolen särskilt anfört att begäran om förhandsavgörande måste besvaras skyndsamt, eftersom KN befinner sig i förvar endast på grund av förfarandet angående utlämning till Georgien.

59. Om domstolen inte skulle besvara tolkningsfrågan såsom jag har föreslagit, utan finna att den belgiska domstolens avgörande ska erkännas, bortfaller denna grund för frihetsberövande.

60. Det kan visserligen inte uteslutas att de franska domstolarna fortfarande skulle hålla KN frihetsberövad för att verkställa den georgiska domen i Frankrike [36] eller genomföra ett straffrättsligt förfarande på grund av de gärningar för vilka han har dömts i Georgien. Ett sådant nytt straffrättsligt förfarande skulle varken strida mot förbudet mot dubbelbestraffning enligt artikel 14.7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, eftersom den inte är tillämplig på lagföring som sker i olika stater, [37] eller mot de motsvarande unionsrättsliga förbuden, eftersom dessa inte är tillämpliga i förhållande till tredjeländer.

61. Enligt begäran om förhandsavgörande finns det emellertid ingenting som tyder på att ett sådant tillvägagångssätt övervägs i Frankrike eller att de behöriga myndigheterna i Belgien har vidtagit några sådana åtgärder. Tvärtom har Frankrike vid den muntliga förhandlingen uppgett att KN kommer att försättas på fri fot om ett utlämnande inte är tillåtet.

62. Vidare skulle det föreslagna svaret på begäran om förhandsavgörande kunna påverka frihetsberövandets längd. Det skulle nämligen innebära att den franska domstolen på eget ansvar ska pröva huruvida ett utlämnande till Georgien är förenat med väsentliga risker för en kränkning av de grundläggande rättigheterna. Om KN fortsatt skulle hållas frihetsberövad under denna prövning är det ändamålsenligt att den franska domstolen kan påbörja denna prövning så snart som möjligt.

63. Således är KN:s fortsatta frihetsberövande beroende av när domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande.

64. Följaktligen tillämpar domstolen med rätta förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

[36] Se dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 39).

[37] Meddelanden från FN:s kommission för mänskliga rättigheter, nr 692/1996, A.R.J./Australien, nr 6.4, och nr 204/1986, A.P./Italien, nr 7.3. När det gäller artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen följer detta redan av bestämmelsens ordalydelse.

V. Förslag till avgörande

65. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Varken artikel 67.3 FEUF, artikel 82.1 FEUF eller den fria rörligheten för unionsmedborgare enligt artiklarna 21 och 18 FEUF medför att unionsrätten blir tillämplig på en begäran om utlämning av en medborgare i en annan medlemsstat till ett tredjeland, om denna person endast befann sig på genomresa i den anmodade medlemsstaten när han eller hon greps.