Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — unionsborgerskab — udlevering til et tredjeland af en statsborger i en medlemsstat, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed — EU-rettens anvendelsesområde — beskyttelse af en medlemsstats statsborgere mod udlevering — ingen beskyttelse af de øvrige medlemsstaters statsborgere — restriktion for den frie bevægelighed — begrundelse støttet på bekæmpelsen af straffrihed — proportionalitet — prøvelse af de garantier, som er fastsat i artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-182/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) ved afgørelse af 26. marts 2015, indgået til Domstolen den 22. april 2015, i sagen vedrørende udlevering af

Aleksei Petruhhin,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Arabadjiev, C. Toader og F. Biltgen samt dommerne E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Safjan, C.G. Fernlund (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den lettiske regering ved I. Kalniņš, som befuldmægtiget

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčíl, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze, J. Möller, M. Hellmann og J. Kemper, som befuldmægtigede

— Irland ved E. Creedon, L. Williams og T. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af C. Toland, BL, og advisory counsel D. Kelly

— den franske regering ved G. de Bergues, D. Colas og F.-X. Bréchot, som befuldmægtigede

* Processprog: lettisk.

— den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved V. Kaye, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Holmes

— Europa-Kommissionen ved S. Grünheid, E. Kalniņš og W. Bogensberger, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. maj 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 1, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF samt artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag om en anmodning om udlevering, som de russiske myndigheder har indgivet til de lettiske myndigheder, vedrørende Aleksei Petruhhin, der er estisk statsborger, i forbindelse med en lovovertrædelse i form af narkotikahandel.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1, stk. 1 og 2, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«), fastsætter:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.«

Lettisk ret

4 Forfatningens artikel 98, tredje punktum, bestemmer:

»En lettisk borger kan ikke udleveres til andre lande, undtagen i de tilfælde, som er fastsat i internationale aftaler, som er ratificeret af Saeima [(parlamentet)], forudsat at udleveringen ikke indebærer, at de grundlæggende menneskerettigheder, som er fastslået i forfatningen, tilsidesættes.«

5 Kapitel 66 i loven om strafferetspleje har overskriften »Udlevering til andre lande«. Det indeholder artikel 696, som fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. En person, der befinder sig på Republikken Letlands område, kan udleveres med henblik på strafforfølgning, domfældelse eller fuldbyrdelse af en dom, hvis der er modtaget en anmodning om varetægtsfængsling af den pågældende, eller hvis et andet land har anmodet om udlevering af den pågældende i forbindelse med forhold, der er strafbare i henhold til såvel lettisk lovgivning som lovgivningen i dette andet land.

2. En person kan udleveres med henblik på strafforfølgning eller domfældelse på grund af forhold, for hvilke der er fastsat en straf i form af frihedsberøvelse med en strafferamme på ikke under et år eller en strengere straf, medmindre andet er bestemt i en international aftale.«

6 Den nævnte lovs artikel 697, stk. 2, nr. 1), 2) og 7), har følgende ordlyd:

»Der kan ikke ske ikke udlevering i følgende tilfælde:

1) når den pågældende er lettisk statsborger

2) når anmodningen om udlevering af den pågældende er fremsat med henblik på at strafforfølge eller straffe den pågældende på grund af dennes race, religiøse tilhørsforhold, nationalitet eller politiske overbevisning, eller når der er grund til at antage, at den pågældende persons rettigheder kan blive tilsidesat af de førnævnte grunde

[…]

7) når der er risiko for, at den pågældende undergives tortur i udlandet.«

7 Aftalen af 3. februar 1993 mellem Republikken Letland og Den Russiske Føderation om gensidig retshjælp og retlige forbindelser på det civilretlige, familieretlige og strafferetlige område bestemmer følgende i artikel 1:

»1. En kontraherende parts statsborgere nyder på den anden kontraherende parts område den samme retlige beskyttelse af deres personlige og økonomiske rettigheder som den anden kontraherende parts statsborgere.

2. En kontraherende parts statsborgere har ret til frit og uden hindringer at henvende sig til den anden kontraherende parts domstole, anklagemyndighed, notarer [...] og andre institutioner med kompetence på det civilretlige, familieretlige og strafferetlige område, for hvilke de kan give møde, fremsætte anmodninger, anlægge sag og foretage processuelle skridt på samme betingelser som sidstnævnte parts egne statsborgere.«

8 Den nævnte aftales artikel 62 fastsætter:

»Der sker ikke udlevering, hvis [...] den person, som ønskes udleveret, er statsborger i den kontraherende part, over for hvilken anmodningen om udlevering er fremsat, eller hvis den nævnte person har flygtningestatus i det nævnte land.«

9 Aftalen af 11. november 1992 mellem Republikken Estland, Republikken Letland og Republikken Litauen om gensidig retshjælp og retlige forbindelser fastsætter følgende i artikel 1, stk. 1:

»En kontraherende parts statsborgere nyder på den anden kontraherende parts område den samme retlige beskyttelse af deres personlige og økonomiske rettigheder som den anden kontraherende parts statsborgere.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Den 22. juli 2010 blev der på Interpols websted offentliggjort en meddelelse (rødt hjørne) om efterlysning af Aleksei Petruhhin, der er estisk statsborger.

11 Den nævnte statsborger blev anholdt den 30. september 2014 i byen Bauska (Letland) og varetægtsfængslet den 3. oktober 2014.

12 Den 21. oktober 2014 modtog de lettiske myndigheder en anmodning om udlevering fra lederen for Den Russiske Føderations anklagemyndighed. Det fremgik af denne anmodning, at der var blevet indledt en straffesag mod Aleksei Petruhhin ved afgørelse af 9. februar 2009, og at han skulle tilbageholdes. Han blev anklaget for forsøg på omfattende narkohandel som del af en organiseret bande. I henhold til russisk lovgivning straffes denne lovovertrædelse med en frihedsstraf på 8 til 20 års fængsel.

13 Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (anklagemyndigheden i Republikken Letland) imødekom anmodningen om udlevering af Aleksei Petruhhin til Rusland.

14 Den 4. december 2014 nedlagde Aleksei Petruhhin imidlertid påstand om annullation af afgørelsen om udlevering med den begrundelse, at han i medfør af artikel 1 i aftalen mellem Republikken Estland, Republikken Letland og Republikken Litauen om gensidig retshjælp og retlige forbindelser havde de samme rettigheder i Letland som lettiske statsborgere, og at den lettiske stat følgelig havde pligt til at beskytte ham mod en ubegrundet udlevering.

15 Den forelæggende ret har anført, at der hverken i national lettisk ret eller i nogen af de internationale aftaler, som Republikken Letland har indgået med bl.a. Den Russiske Føderation eller de øvrige baltiske lande, er fastsat nogen begrænsning for udleveringen af en estisk statsborger til Rusland. Det fremgår af disse internationale aftaler, at beskyttelsen mod en sådan udlevering kun er fastsat for lettiske statsborgere.

16 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at den manglende beskyttelse af unionsborgere mod udlevering, når de har begivet sig til en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, er i strid med kernen i unionsborgerskabet, nemlig unionsborgernes ret til en beskyttelse, der svarer til den beskyttelse, som de nationale statsborgere indrømmes.

17 På denne baggrund ophævede Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) den 26. marts 2015 afgørelsen om varetægtsfængsling af Aleksei Petruhhin og besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 18, stk. 1, TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF fortolkes således, at en borger i enhver medlemsstat i Den Europæiske Union i tilfælde af udlevering til en stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, i medfør af en aftale om udlevering, som er indgået mellem en medlemsstat og et tredjeland, skal sikres det samme beskyttelsesniveau som det, der sikres en borger i den omhandlede medlemsstat?

2) Skal retten i den medlemsstat, som anmodningen om udlevering er rettet til, under sådanne omstændigheder anvende de betingelser for udlevering, som er fastsat i den medlemsstat i Den Europæiske Union, i hvilken den pågældende er borger, eller i den medlemsstat, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted?

3) I tilfælde af, at der skal ske udlevering, uden at det særlige beskyttelsesniveau, som er fastsat for borgerne i den stat, som anmodningen om udlevering er rettet til, tages i betragtning, skal den medlemsstat, som anmodningen om udlevering er rettet til, da foretage en prøvelse af, om de garantier, som er fastsat i [chartrets] artikel 19 […], nemlig at ingen må 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, er overholdt? Kan denne prøvelse begrænses til at fastslå, at den stat, som har anmodet om udlevering, er kontraherende part i konventionen mod tortur, eller skal den faktiske situation undersøges under hensyn til den vurdering af den nævnte stat, som Europarådets organer har foretaget?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

18 Det fremgår af fast retspraksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (jf. bl.a. dom af 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

19 Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

20 Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

21 I det foreliggende tilfælde har den lettiske regering i retsmødet meddelt Domstolen, at Aleksei Petruhhin efter at være blevet løsladt den 26. marts 2015 forlod Letland for sandsynligvis at tage til Estland.

22 Den nævnte regering har imidlertid tilføjet, at udleveringsproceduren fortsat er verserende for de lettiske domstole. Den har gjort gældende, at anklagemyndigheden i Republikken Letland ikke har trukket sin afgørelse om tilladelse til udlevering af Aleksei Petruhhin tilbage, og at denne afgørelse fortsat er underlagt domstolsprøvelse fra Augstākā tiesa (øverste domstol). Det påhviler den sidstnævnte domstol at tiltræde eller afslå udleveringen eller at anmode om indhentning af yderligere oplysninger, inden den træffer afgørelse.

23 Det fremgår af disse angivelser, at selv om Aleksei Petruhhin på nuværende tidspunkt ikke længere befinder sig i Letland, er det fortsat nødvendigt for den forelæggende ret at træffe afgørelse om lovligheden af anmodningen om udlevering, idet denne afgørelse, såfremt den ikke ophæves af sidstnævnte ret, kan fuldbyrdes når som helst, i givet fald efter anholdelse af den pågældende på lettisk område. Det fremgår derfor ikke, at de forelagte spørgsmål, med hvilke det tilsigtes at fastslå, om de nationale regler, på grundlag af hvilke en sådan afgørelse om udlevering er blevet truffet, er forenelige med EU-retten, er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

24 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Om det første og det andet spørgsmål

25 Med sine første to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at med henblik på anvendelsen af en udleveringsaftale indgået mellem en medlemsstat og et tredjeland skal en anden medlemsstats statsborgere være omfattet af den regel, hvorefter det er forbudt for den første medlemsstat at udlevere sine egne statsborgere.

26 I denne henseende er det det korrekt, således som flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, har gjort gældende, at når der ikke foreligger nogen international overenskomst mellem Unionen og det pågældende tredjeland, henhører reglerne på udleveringsområdet under medlemsstaternes kompetence.

27 Ikke desto mindre skal de relevante nationale regler overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne (jf. dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

28 Med sine to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret netop oplyst, om nationale udleveringsregler som de i hovedsagen omhandlede er forenelige med artikel 18 TEUF og 21 TEUF.

29 Ved at forbyde »al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet«, kræver artikel 18 TEUF, at de personer, som befinder sig i en situation, der falder inden for traktaternes anvendelsesområde, skal behandles lige (jf. i denne retning dom af 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, præmis 10).

30 I det foreliggende tilfælde skal det, selv om reglerne på udleveringsområdet som anført i denne doms præmis 26 ganske vist henhører under medlemsstaternes kompetence, idet der ikke foreligger nogen international overenskomst mellem Unionen og det pågældende tredjeland, imidlertid bemærkes, at for at fastslå traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF skal denne artikel sammenholdes med EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab. De situationer, der henhører under dette anvendelsesområde, omfatter derfor bl.a. de situationer, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område som tillagt ved artikel 21 TEUF (jf. i denne retning dom af 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 31-33 og den deri nævnte retspraksis).

31 I hovedsagen har Aleksei Petruhhin, der er estisk statsborger, i sin egenskab af unionsborger gjort brug af sin ret til fri bevægelighed i Unionen ved at begive sig til Letland, således at den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af traktaternes anvendelsesområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 18 TEUF, der indeholder princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (jf. i denne retning dom af 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, præmis 17 -19).

32 Nationale udleveringsregler som de i hovedsagen omhandlede indfører imidlertid en forskelsbehandling i forhold til, om den pågældende person er lettisk statsborger eller statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som de fører til, at andre medlemsstaters statsborgere, såsom Aleksei Petruhhin, ikke bliver indrømmet den beskyttelse mod udlevering, som de lettiske statsborgere indrømmes. Herved kan sådanne regler påvirke de førstnævntes frihed til at færdes i Unionen.

33 Det følger heraf, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede indebærer den forskelsbehandling, der består i at tillade udlevering af en unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat, såsom Aleksei Petruhhin, en restriktion for retten til at færdes som omhandlet i artikel 21 TEUF.

34 En sådan restriktion er kun berettiget, såfremt den er begrundet i objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning (jf. bl.a. dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

35 Flere regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, har som begrundelse anført, at den foranstaltning, der indebærer udlevering, er blevet vedtaget inden for rammerne af det internationale strafferetlige samarbejde i overensstemmelse med en udleveringsoverenskomst, og at formålet med den nævnte foranstaltning er at forhindre risikoen for straffrihed.

36 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af artikel 3, stk. 2, TEU, at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser samt forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

37 Formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, skriver sig ind i denne sammenhæng (jf. i denne retning dom af 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 63 og 65) og skal, således som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, anses for at have en legitim karakter i henhold til EU-retten.

38 Restriktive foranstaltninger for en grundlæggende frihed som den, der følger af artikel 21 TEUF, kan imidlertid kun begrundes i objektive hensyn, hvis de er nødvendige for at beskytte de interesser, som de skal sikre, og kun såfremt disse mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger (jf. dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

39 Som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, er udlevering en procedure, hvis mål er at bekæmpe straffrihed for en person, som befinder sig i et andet land end det, hvor personen angiveligt har begået en lovovertrædelse. Selv om der, henset til princippet om aut dedere aut judicare (udlevere eller retsforfølge), generelt kompenseres for ikke-udleveringen af nationale statsborgere ved den anmodede medlemsstats mulighed for at retsforfølge sine egne statsborgere for alvorlige lovovertrædelser begået uden for dennes område, har denne medlemsstat, således som flere nationale regeringer har anført i deres indlæg for Domstolen, nemlig som hovedregel ikke kompetence til at påkende sådanne handlinger, når hverken gerningsmanden bag eller offeret for den påståede lovovertrædelse er statsborgere i den nævnte medlemsstat. Udleveringen gør det således muligt at forhindre, at lovovertrædelser, der er begået på en stats område af personer, som er flygtet fra dette område, forbliver straffrie.

40 I denne sammenhæng synes nationale regler som de i hovedsagen omhandlede, der gør det muligt at efterkomme en anmodning om udlevering med henblik på retsforfølgning og domfældelse i det tredjeland, hvor lovovertrædelsen påstås at være blevet begået, egnede til at nå det forfulgte mål.

41 Det skal imidlertid undersøges, om der foreligger en alternativ foranstaltning, der er mindre indgribende i udøvelsen af de ved artikel 21 TEUF tillagte rettigheder, og som på en lige så effektiv måde vil gøre det muligt at opnå målet om at forhindre risikoen for straffrihed for en person, der har begået en strafbar handling.

42 I denne henseende bemærkes, at i medfør af det i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.

43 I strafferetlig sammenhæng har EU-lovgiver bl.a. vedtaget rammeafgørelse 2002/584, med hvilken det tilsigtes at lette det retlige samarbejde ved at indføre den europæiske arrestordre. Sidstnævnte er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde (dom af 1.12.2008, Leymann og

Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, præmis 49). Foruden denne retlige samarbejdsmekanisme, som den europæiske arrestordre udgør, findes der talrige instrumenter til gensidig hjælp, der har til formål at lette et sådant samarbejde (jf. i denne retning dom af 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 65-68).

44 I overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, TEU forsvarer og fremmer Unionen desuden i forbindelserne med den øvrige verden sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelsen af sine borgere.

45 Denne beskyttelse opbygges gradvist ved hjælp af samarbejdsinstrumenter såsom de aftaler om udlevering, der indgås mellem Unionen og tredjelande.

46 På nuværende tidspunkt foreligger der imidlertid ikke en sådan overenskomst mellem Unionen og det pågældende tredjeland.

47 Når der ikke foreligger EU-retlige regler, som regulerer udleveringen mellem medlemsstaterne og et tredjeland, er det med henblik på at skåne EU-borgerne for foranstaltninger, der kan berøve dem deres i artikel 21 TEUF fastsatte ret til at færdes og opholde sig frit, vigtigt, at alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand, som eksisterer på det strafferetlige område i medfør af EU-retten, gennemføres samtidig med bekæmpelsen af straffrihed med hensyn til straffelovsovertrædelser.

48 I et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede er det således vigtigt at give forrang til udvekslingen af oplysninger med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, med henblik på at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre i retsforfølgelsesøjemed, dog forudsat at de nævnte myndigheder i medfør af national ret har kompetence til at retsforfølge denne person for handlinger begået uden for medlemsstatens område. I et sådant tilfælde udelukker artikel 1, stk. 1 og 2, i rammeafgørelse 2002/584 nemlig ikke, at den medlemsstat, hvor den formodede gerningsmand er statsborger, kan udstede en europæisk arrestordre med henblik på udlevering af denne person i retsforfølgelsesøjemed.

49 Ved at samarbejde på denne måde med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, og ved at give denne eventuelle arrestordre forrang for anmodningen om udlevering, handler værtsmedlemsstaten på en måde, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til at færdes frit, samtidig med at det i videst muligt omfang forhindres, at der foreligger en risiko for, at den retsforfulgte lovovertrædelse forbliver straffri.

50 Følgelig skal de to første spørgsmål besvares med, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at når en medlemsstat, som en unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, har begivet sig til, bliver tilstillet en anmodning om udlevering af et tredjeland, med hvilket den førstnævnte medlemsstat har indgået en udleveringsaftale, er den forpligtet til at underrette den medlemsstat, hvor den nævnte borger er statsborger, og til på anmodning fra den sidstnævnte medlemsstat i givet fald at overgive borgeren til denne i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelse 2002/584, dog forudsat at denne medlemsstat i henhold til national ret har kompetence til at retsforfølge personen for handlinger begået uden for dens nationale område.

Om det tredje spørgsmål

51 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det i det tilfælde, hvor den medlemsstat, som anmodningen er fremsat til, påtænker at udlevere en anden medlemsstats statsborger på anmodning fra et tredjeland, forholder sig således, at den førstnævnte medlemsstat skal efterprøve, om udleveringen vil udgøre et indgreb i de rettigheder, der er omhandlet i chartrets artikel 19, og i givet fald oplyst, hvilke kriterier der skal tages hensyn til ved denne efterprøvelse.

52 Som det fremgår af besvarelsen af de første to spørgsmål, er en medlemsstats afgørelse om at udlevere en unionsborger i en situation som den i hovedsagen omhandlede omfattet af anvendelsesområdet for artikel 18 TEUF og 21 TEUF og dermed af anvendelsesområdet for EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (jf. i denne retning analogt dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 25-27).

53 Det følger heraf, at chartrets bestemmelser og bl.a. chartrets artikel 19 finder anvendelse på en sådan afgørelse.

54 Det fremgår af denne artikel 19, 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.

55 For at bedømme, om denne bestemmelse er blevet tilsidesat, ønsker den forelæggende ret særligt oplyst, om en medlemsstat kan begrænse sig til at fastslå, at den anmodende stat er part i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som forbyder tortur, eller om der skal foretages en konkret bedømmelse af den situation, der er gældende i den sidstnævnte stat, under hensyntagen til Europarådets vurdering heraf.

56 I denne henseende skal der henvises til chartrets artikel 4, der indeholder et forbud mod umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, og det skal bemærkes, at dette forbud er af absolut karakter, eftersom det er tæt knyttet til den menneskelige værdighed, som er omhandlet i chartrets artikel 1 (jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 85).

57 Den omstændighed, at der foreligger erklæringer, og godkendelse af internationale aftaler, som i princippet sikrer iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, er ikke i sig selv tilstrækkelige til at sikre en passende beskyttelse mod risikoen for mishandling, når pålidelige kilder har rapporteret om en myndighedspraksis eller en af myndighederne accepteret praksis, som åbenbart er i strid med principperne i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.2.2008, Saadi mod Italien, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 147).

58 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 (jf. i denne retning for så vidt angår chartrets artikel 4 dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 88).

59 Ved denne vurdering skal den kompetente myndighed i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, basere sig på objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger. Disse oplysninger kan bl.a. fremgå 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 (jf. i denne retning dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 89).

60 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at i det tilfælde, hvor en medlemsstat bliver tilstillet en anmodning fra et tredjeland om udlevering af en anden medlemsstats statsborger, skal den førstnævnte medlemsstat efterprøve, om udleveringen vil udgøre et indgreb i de rettigheder, der er omhandlet i chartrets artikel 19.

Sagens omkostninger

61 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at når en medlemsstat, som en unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, har begivet sig til, bliver tilstillet en anmodning om udlevering af et tredjeland, med hvilket den førstnævnte medlemsstat har indgået en udleveringsaftale, er den forpligtet til at underrette den medlemsstat, hvor den nævnte borger er statsborger, og til på anmodning fra den sidstnævnte medlemsstat i givet fald at overgive borgeren til denne i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, dog forudsat at denne medlemsstat i henhold til national ret har kompetence til at retsforfølge personen for handlinger begået uden for dens nationale område.

2) I det tilfælde, hvor en medlemsstat bliver tilstillet en anmodning fra et tredjeland om udlevering af en anden medlemsstats statsborger, skal den førstnævnte medlemsstat efterprøve, om udleveringen vil udgøre et indgreb i de rettigheder, der er omhandlet i artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Underskrifter