



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 14. juli 2022¹

Sag C-237/21

Generalstaatsanwaltschaft München
procesdeltager:
S.M.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberlandesgericht München (den regionale appeldomstol i München, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 18 TEUF og 21 TEUF – et tredjeland
anmodning om udlevering af en unionsborger med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf –
anmodet medlemsstat, der har forbudt udlevering af sine egne statsborgere – begrænsning af den
frie bevægelighed – begrundelse i formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der
har begået en lovovertrædelse – proportionalitet – udleveringsforpligtelse i henhold til en
international konvention«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF og 21 TEUF. Den er blevet indgivet i forbindelse med en anmodning om udlevering, som myndighederne i Bosnien-Hercegovina har rettet til myndighederne i Forbundsrepublikken Tyskland, vedrørende S.M., der er serbisk, bosnisk og kroatisk statsborger, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

2. Denne anmodning ligger inden for rammerne af den retspraksis, der tog sin begyndelse med dommen af 6. september 2016, Petruhhin², vedrørende udlevering til tredjelande af unionsborgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed i andre EU-medlemsstater end dem, hvori de er statsborgere, når der i disse medlemsstater findes en regel, der forbyder udlevering af deres egne statsborgere til lande uden for Unionen. Det er muligt at foretage en sontring blandt de sager, der er blevet forelagt Domstolen, mellem på den ene side de sager, der vedrører en anmodning om udlevering med henblik på strafforfølgning, som gav anledning til Petruhhin-dommen og til dom af 10. april 2018, Piscioti³, af 2. april 2020, Ruska Federacija⁴, og af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine)⁵ samt til kendelse af

¹ – Originalsprog: fransk.

² – C-182/15 (herefter »Petruhhin-dommen«) (EU:C:2016:630).

³ – C-191/16 (herefter »Pisciotti-dommen«) (EU:C:2018:222).

⁴ – C-897/19 PPU (herefter »Ruska Federacija-dommen«) (EU:C:2020:262).

⁵ – C-398/19 (herefter »Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine)«) (EU:C:2020:1032).

6. september 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner⁶, og på den anden side den sag angående en anmodning om udlevering med henblik på straffuldbyrdelse, der gav anledning til dommen af 13. november 2018, Raugevicius⁷.

3. I denne praksis har Domstolen på udleveringsområdet anvendt det, som den fastslog i sin dom af 20. september 2001, Grzelczyk⁸, nemlig at »[u]nionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende«⁹. Dette foranledigede Domstolen til at kræve, at en medlemsstat, der ikke tillader udlevering af sine egne statsborgere, skal efterprøve, om der findes alternative foranstaltninger til udlevering, når den bliver forelagt en anmodning fra et tredjeland om udlevering af en statsborger fra en anden medlemsstat, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

4. Med sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at præcisere, hvorledes Raugevicius-dommen skal fortolkes, og hvorledes anvendelsen af denne dom kan forenes med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til den europæiske udleveringskonvention, der blev undertegnet i Paris den 13. december 1957¹⁰.

5. I sidstnævnte dom fastslog Domstolen, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at der i et tilfælde, hvor et tredjeland har anmodet om udlevering af en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke med henblik på strafforfølgning, men med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, består en forpligtelse for den anmodede medlemsstat, hvis nationale lovgivning forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU med henblik på straffuldbyrdelse, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan dom, der er idømt i udlandet, kan afsones på nævnte medlemsstats område, til at undergive denne unionsborger den samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere med hensyn til udlevering, såfremt unionsborgeren har fast bopæl på nævnte medlemsstats område¹¹.

6. Det skal præciseres, at den anmodede medlemsstat i sagen, der gav anledning til Raugevicius-dommen, nemlig Finland, inden for rammerne af den europæiske udleveringskonvention havde afgivet en erklæring, der berettigede den til at afslå udlevering ikke blot af sine egne statsborgere, men også af andre landes statsborgere med bopæl på dennes område. Til forskel fra Republikken Finland har Forbundsrepublikken Tyskland afgivet en erklæring, der begrænser begrebet »statsborgere« i denne konventions forstand til kun at omfatte denne medlemsstats statsborgere. Det er denne forskel i sammenhængen, der er baggrunden for den forelæggende rets spørgsmål om anvendelsen i den foreliggende sag af Domstolens løsning i Raugevicius-dommen, for så vidt som et afslag fra Forbundsrepublikken Tyskland på udlevering af en statsborger fra en anden medlemsstat, der har fast bopæl på dennes område, henset til begrænsningen af rækkevidden i medfør af Forbundsrepublikken Tysklands erklæring inden for rammerne af den europæiske udleveringskonvention, kan komme i konflikt med denne konvention.

⁶ – C-473/15 (EU:C:2017:633).

⁷ – C-247/17 (herefter »Raugevicius-dommen«) (EU:C:2018:898).

⁸ – C-184/99 (EU:C:2001:458).

⁹ – Præmis 31 i den pågældende dom.

¹⁰ – Herefter »den europæiske udleveringskonvention«.

¹¹ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 50 og domskonklusionen.

7. Med henblik på at besvare dette spørgsmål vil jeg i dette forslag til afgørelse redegøre for grundene til, at Raugevicius-dommen efter min opfattelse ikke skal fortolkes således, at den pålægger den anmodede medlemsstat automatisk og absolut at afslå udlevering af en anden medlemsstats statsborger, der har fast bopæl på førstnævntes område, med henblik på straffuldbyrdelse i strid med denne medlemsstats forpligtelser i medfør af den europæiske udleveringskonvention. Det, som Domstolen fastslog i denne dom, indebærer efter min opfattelse snarere, at den anmodede medlemsstat i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF er forpligtet til aktivt at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af den ret til at færdes frit og tage ophold, som tilkommer en unionsborger, der er genstand for en anmodning om udlevering. Når der på trods af den anmodede medlemsstats skridt over for det anmodende tredjeland ikke kan findes en alternativ foranstaltning til udlevering, kan disse bestemmelser efter min opfattelse ikke fortolkes således, at de forhindrer den anmodede medlemsstat i at udlevere den pågældende unionsborger.

II. Retsforskrifter

A. Den europæiske udleveringskonvention

8. Artikel 1 i den europæiske udleveringskonvention bestemmer:

»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 indledt retsforfølgning for en forbrydelse, eller som af de nævnte myndigheder ønskes udleveret med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en beslutning om sikkerhedsforanstaltning.«

9. Artikel 6 i den europæiske udleveringskonvention med overskriften »Udlevering af egne statsborgere« fastsætter:

- »1. a) En kontraherende stat er berettiget til at afslå udlevering af sine egne statsborgere.
- b) Hver kontraherende stat kan gennem en erklæring, der afgives samtidig med undertegnelsen eller deponeringen af ratifikations- eller tiltrædelsesdokumentet, for sit vedkommende angive den betydning, begrebet »statsborgere« skal have ved anvendelsen af denne konvention.

[...]«

10. Forbundsrepublikken Tyskland afgav ved deponeringen af ratifikationsdokumentet den 2. oktober 1976 en erklæring i henhold til artikel 6 i den nævnte konvention med følgende ordlyd:

»Udlevering af tyske statsborgere fra Forbundsrepublikken Tyskland til udlandet er ikke tilladt i henhold til artikel 16, stk. 2, første punktum, [i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning)¹² af 23. maj 1949] og afslås derfor i alle tilfælde.

Begrebet »statsborger« som omhandlet i den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, [litra b)], omfatter alle tyskere som omhandlet i artikel 116, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning.«

¹² – BGBl 1949 I, s. 1, herefter »Forbundsrepublikken Tysklands forfatning«.

B. Tysk ret

1. Forbundsrepublikken Tysklands forfatning

11. Artikel 16, stk. 2, i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning bestemmer:

»Ingen tysk statsborger må udleveres til udlandet. Der kan ved lov fastsættes undtagelsesbestemmelser vedrørende udleveringer til en medlemsstat i Den Europæiske Union eller til en international domstol, såfremt der er sikkerhed for, at retsstatsprincipper overholdes.«

12. Artikel 116, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning fastsætter:

»En tysker i denne forfatnings forstand er med forbehold af lovgivning, der bestemmer andet, den, der har tysk statsborgerskab eller er indrejst som flygtning eller fordreven af tysk oprindelse eller som dennes ægtefælle eller efterkommer på Det Tyske Riges område efter grænserne af 31. december 1937.«

2. Lov om international retshjælp i straffesager

13. Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lov om international retshjælp i straffesager)¹³ af 23. december 1982 i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen¹⁴, indeholder bestemmelser om gensidig retshjælp ved fuldbyrdelse af udenlandske domme i Tyskland.

14. IRG's § 48 lyder:

»Den retlige bistand i straffesager kan ydes gennem fuldbyrdelse af en straf eller en anden sanktion, som er pålagt i udlandet ved en endelig dom [...]«

15. I henhold til IRG's § 57, stk. 1, kan fuldbyrdelsen af en straf, der er pålagt ved en udenlandsk dom, kun gennemføres, hvis og i det omfang domsstaten er indforstået hermed.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16. På grundlag af den europæiske udleveringskonvention anmodede de bosnisk-hercegovinske myndigheder den 5. november 2020 Forbundsrepublikken Tyskland om udlevering af S.M. med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf på seks måneder for passiv bestikkelse, som blev fastsat ved dom afsagt af retten i Bosanska Krupa (Bosnien-Hercegovina) den 24. marts 2017. Den forelæggende ret har anført, at de tyske myndigheder har oplyst de kroatisk myndigheder om denne anmodning.

17. S.M. er serbisk, bosnisk-hercegovinsk og kroatisk statsborger og har siden 2017 boet med sin kone i Tyskland. Han har arbejdet i Tyskland siden den 22. maj 2020 og har været varetægtsfængslet med henblik på udlevering.

¹³ – BGBl. 1982 I, s. 2071.

¹⁴ – I den affattelse, der blev offentliggjort den 27.6.1994 (BGBl. 1994 I, s. 1537), senest ændret ved artikel 1 i loven af 23.11.2020 (BGBl. 2020 I, s. 2474) (herefter »IRG«).

18. Generalstaatsanwaltschaft München (anklagemyndigheden i München, Tyskland) har med henvisning til Raugevicius-dommen anmodet om, at udleveringen af S.M. erklæres ulovlig.

19. Ifølge den forelæggende ret afhænger den materielle vurdering af Generalstaatsanwaltschaft Münchens anmodning af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de bestemmer, at en unionsborger ikke skal udleveres, selv når den anmodede stat er folkeretligt forpligtet til at udlevere denne.

20. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke blev besvaret i Raugevicius-dommen, eftersom den anmodede medlemsstat, nemlig Republikken Finland, i den sag, der gav anledning til denne dom, over for tredjelandet, i den pågældende sag Den Russiske Føderation, var berettiget til ikke at udlevere den eftersøgte. Republikken Finland havde nemlig, som fastsat i den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, litra a), mulighed for at afslå at udlevere sine egne statsborgere. Ved sin tiltrædelseserklæring af 12. maj 1971 valgte Republikken Finland nemlig at gøre brug af muligheden i denne konventions artikel 6, stk. 1, litra b), og ved anvendelsen af denne konvention at definere begrebet »statsborgere« således, at det omfatter »personer med statsborgerskab i Finland, Danmark, Island, Norge og Sverige samt udlændinge, der har bopæl i disse stater«. Eftersom den eftersøgte faldt ind under denne definition, kunne Republikken Finland afvise at udlevere den pågældende uden at tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til de internationale traktater over for det tredjeland, der havde fremsat anmodningen om udlevering.

21. Den forelæggende ret står nu over for en anderledes situation i forhold til folkeretten. I henhold til den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, litra b), afgav Forbundsrepublikken Tyskland nemlig ved deponeringen af sit ratifikationsinstrument den 2. oktober 1976 en erklæring, hvorved begrebet »statsborgere« blev begrænset til kun at omfatte personer med tysk statsborgerskab og ikke udvidet til personer med fast bopæl på tysk område.

22. Den forelæggende ret har tilføjet, at betingelserne i den europæiske udleveringskonvention for udlevering af S.M. er opfyldt, og at der ikke foreligger hindringer for en sådan udlevering. Udleveringen og de akter, der danner grundlag herfor, ville navnlig opfylde den folkeretlige minimumsstandard, som er bindende for Forbundsrepublikken Tyskland, og ikke tilsidesætte de ufravigelige forfatningsretlige principper eller den ufravigelige beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

23. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt artikel 18 TEUF og 21 TEUF kræver, at S.M. ikke udleveres til Bosnien-Hercegovina, eftersom han ikke er omfattet af begrebet »statsborgere« i den europæiske udleveringskonventions forstand, og Forbundsrepublikken Tyskland derfor ikke kan anvende Domstolens løsning i Raugevicius-dommen uden at tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til denne konvention over for Bosnien-Hercegovina.

24. Den forelæggende ret har også præciseret, at en fuldbyrdelse i Tyskland af den frihedsstraf, som retten i Bosanska Krupa (Bosnien-Hercegovina) har fastsat, er mulig. For så vidt som S.M. allerede opholder sig på tysk område, er konventionen om overførelse af domfældte¹⁵, som både Forbundsrepublikken Tyskland og Bosnien-Hercegovina har ratificeret, ikke relevant. En sådan fuldbyrdelse vil derfor være undergivet IRG's artikel 48 og vil hverken kræve, at den berørte person har tysk statsborgerskab, eller at den pågældende skal give sit samtykke.

¹⁵ – Europarådets konvention om overførelse af domfældte, der blev åbnet for undertegnelse den 21.3.1983 i Strasbourg, STE nr. 112.

25. I henhold til IRG's artikel 57, stk. 1, er en fuldbyrdelse i Tyskland af den frihedsstraf, som retten i Bosanska Krupa (Bosnien-Hercegovina) har fastsat, imidlertid kun mulig, såfremt og i det omfang tredjelandet, hvor sanktionen er blevet pålagt, giver sit samtykke hertil. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at dette – i hvert fald i øjeblikket – ikke er tilfældet, eftersom de bosnisk-hercegovinske myndigheder har anmodet om udlevering af S.M. og ikke om, at fuldbyrdelsen af den straf, der er blevet pålagt ham, overtages af de tyske myndigheder.

26. På denne baggrund har Oberlandesgericht München (den regionale appeldomstol i München, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer de principper, der blev fastslået ved [Raugevicius-dommen] vedrørende anvendelsen af artikel 18 TEUF og 21 TEUF, at et tredjelandets anmodning om udlevering af en unionsborger med henblik på straffuldbyrdelse på grundlag af [den europæiske udleveringskonvention] skal afslås, selv når den anmodede medlemsstat i henhold til denne konvention er folkeretligt forpligtet til at udlevere unionsborgeren, eftersom den har defineret begrebet »statsborgere« som omhandlet i konventionens artikel 6, stk. 1, litra b), således, at kun statens egne statsborgere og ikke andre unionsborgere er omfattet heraf?«

27. Den spanske, den kroatiske, den litauiske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Den 26. april 2022 blev der afholdt retsmøde, hvori Generalstaatsanwaltschaft München (anklagemyndigheden i München), den tyske, den tjekkiske og den spanske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

IV. Bedømmelse

28. Med sit præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret opfordret Domstolen til at præcisere rækkevidden af Raugevicius-dommen i en situation, hvor en manglende udlevering af den eftersøgte ifølge den pågældende ret vil være i strid med den forpligtelse til at udlevere denne person, der påhviler den anmodede medlemsstat i henhold til den europæiske udleveringskonvention.

29. Denne anmodning er i vidt omfang affødt af forskellen mellem baggrunden for den sag, der gav anledning til Raugevicius-dommen, og den foreliggende sag for så vidt angår forpligtelserne i henhold til den europæiske udleveringskonvention. Som anført ovenfor vedrører denne forskel definitionen af begrebet »statsborgere« ved anvendelsen af denne konvention, som er mere restriktiv i forbindelse med den foreliggende sag, idet den er begrænset til kun at omfatte personer, der har tysk statsborgerskab, i overensstemmelse med Forbundsrepublikken Tysklands erklæring i henhold til nævnte konventions artikel 6, stk. 1, litra b). Det følger heraf, at et afslag fra Forbundsrepublikken Tyskland på at udlevere S.M. til Bosnien-Hercegovina, til forskel fra, hvad der var tilfældet i den sag, der gav anledning til Raugevicius-dommen, kan være i strid med de forpligtelser, som den europæiske udleveringskonvention pålægger denne medlemsstat.

30. Den forelæggende ret ønsker derfor nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at der i forbindelse med en udleveringsanmodning, der er blevet fremsat af et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en straf, der er blevet idømt i denne stat, findes et krav om, at statsborgere fra en anden medlemsstat end den anmodede medlemsstat skal drage fordel af forbuddet mod, at sidstnævnte medlemsstat udleverer sine egne statsborgere, på trods af den udleveringsforpligtelse, der påhviler den anmodede medlemsstat i medfør af den europæiske udleveringskonvention.

31. Selv om den forelæggende rets forespørgsel tager udgangspunkt i den forudsætning, at der kan foreligge en uoverensstemmelse mellem den praksis, som Domstolen har udviklet vedrørende udlevering af unionsborgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat end den, hvori de har statsborgerskab, og den erklæring, som Forbundsrepublikken Tyskland har afgivet i henhold til den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, litra b), hvorefter det alene er tyske statsborgere, der er omfattet af beskyttelsen mod udlevering, vil jeg derimod påvise, at der ikke foreligger nogen uoverensstemmelse i denne henseende.

32. Med henblik herpå vil jeg minde om, hvorledes Domstolen, samtidig med at den har tilladt, at en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, kan være beskyttet mod udlevering til et tredjeland, ikke har givet den pågældende borger en automatisk og absolut ret til ikke at blive udleveret til et sted uden for Unionens område, men snarere har fastsat en forpligtelse for den anmodede medlemsstat til aktivt at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af den ret til at færdes frit og tage ophold, som tilkommer unionsborgeren, når vedkommende er genstand for en udleveringsanmodning. Jeg konkluderer derfor, at de specifikke forhold i konventionernes bestemmelser, således som de fremgår af omstændighederne i hovedsagen, ikke bringer den anmodede medlemsstat i et dilemma, hverken henset til forpligtelsen til at udlevere den domfældte i henhold til den europæiske udleveringskonvention eller til denne medlemsstats forpligtelser i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF, således som de er fortolket af Domstolen.

33. Indledningsvis skal det erindres, at Domstolen i Petruhhin-dommen, som i lighed med nærværende sag vedrørte en udleveringsanmodning hidrørende fra et tredjeland, med hvilket Unionen ikke har indgået nogen udleveringsaftale, fastslog, at selv om reglerne på udleveringsområdet henhører under medlemsstaternes kompetence, når en sådan aftale ikke foreligger, omfatter de situationer, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 18 TEUF, sammenholdt med EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, 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 TEUF¹⁶.

34. Det fremgår således af Domstolens praksis, at en statsborger i en medlemsstat, der har status som unionsborger, har udøvet sin ret til fri bevægelighed og opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde¹⁷. En statsborger i en medlemsstat, der opholder sig i en anden medlemsstat, har dermed i sin egenskab af unionsborger ret til at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF og er omfattet af traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF, der indeholder princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet¹⁸.

35. Dette resultat påvirkes på ingen måde af den omstændighed, at den eftersøgte ligeledes er statsborger i det tredjeland, som begærer ham udleveret¹⁹.

36. Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at en medlemsstats nationale udleveringsregler, hvorved der indføres en forskelsbehandling i forhold til, om den eftersøgte person er statsborger i den pågældende medlemsstat eller statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som de fører til, at andre medlemsstats statsborgere, som lovligt opholder sig på den anmodede stats område,

¹⁶ – Jf. navnlig Petruhhin-dommen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, og Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 28.

¹⁷ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁸ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁹ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

ikke bliver indrømmet den beskyttelse mod udlevering, som statsborgerne i den sidstnævnte medlemsstat indrømmes, kan påvirke de førstnævntes frihed til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område²⁰. Det følger heraf, at den forskelsbehandling, der består i at tillade udlevering af en unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat end den anmodede medlemsstat, indebærer en restriktion for retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område som omhandlet i artikel 21 TEUF²¹.

37. Ifølge Domstolen er en sådan restriktion kun berettiget, såfremt den er begrundet i objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning²².

38. I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, er lovligt i EU-retten og gør det muligt at begrunde en foranstaltning, der udgør en restriktion for en grundlæggende frihed såsom den, der er fastsat i artikel 21 TEUF, hvis den er nødvendig for at beskytte de interesser, som den skal sikre, og kun såfremt dette formål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger²³.

39. Selv om det er muligt at foretage en sondring blandt de sager, der er blevet forelagt Domstolen, mellem de sager, der vedrører en anmodning om udlevering med henblik på strafforfølgning, og de sager, der vedrører en anmodning om udlevering med henblik på straffuldbyrdelse, har alle Domstolens domme imidlertid et fælles træk, nemlig fastsættelsen af en forpligtelse for den anmodede medlemsstat til at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af den ret til at færdes frit og tage ophold, som tilkommer den eftersøgte unionsborger, inden den i mangel af en sådan foranstaltning kan udlevere en sådan borger.

40. For så vidt angår en anmodning om udlevering med henblik på strafforfølgning har Domstolen fremhævet, at gennemførelsen af de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand, som eksisterer på det strafferetlige område i medfør af EU-retten, under alle omstændigheder udgør en alternativ foranstaltning, som er mindre indgribende i retten til fri bevægelighed end udlevering til et tredjeland, med hvilket Unionen ikke har indgået en udleveringsaftale, og som på en lige så effektiv måde vil gøre det muligt at opnå målet om bekæmpelse af straffrihed for en person, der angiveligt har begået en straffelovsovertrædelse²⁴.

41. Domstolen har derfor fastslået, at det er vigtigt at give forrang til udvekslingen af oplysninger med den medlemsstat, hvor den eftersøgte person er statsborger, med henblik på i givet fald at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre i retsforfølgelsesøjemed. Der er tale om den såkaldte »Petruhhin-mekanisme«. Når en anden medlemsstat, hvor denne person lovligt opholder sig, bliver tilstillet en anmodning om udlevering af et tredjeland, skal den således underrette den medlemsstat, hvor den nævnte person er statsborger, og på anmodning fra den sidstnævnte medlemsstat i givet fald overgive personen til denne i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse

²⁰ – Jf. navnlig Raugėvicius-dommen, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

²¹ – Jf. navnlig Raugėvicius-dommen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, og Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 40 og den deri nævnte retspraksis.

²² – Jf. navnlig Raugėvicius-dommen, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

²³ – Jf. navnlig Raugėvicius-dommen, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 42 og den deri nævnte retspraksis.

²⁴ – Jf. navnlig Ruska Federacija-dommen, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis.

2002/584/RIA af 13. juni 2002 vedrørende den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne²⁵, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009²⁶.

42. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at den omstændighed, at »Petruhhin-mekanismen« eventuelt står i vejen for en anmodning om udlevering til et tredjeland ved at give forrang til en europæisk arrestordre ikke frembyder en automatisk karakter²⁷. Domstolen har nemlig til denne mekanisme knyttet visse betingelser og begrænsninger, der skal sikre, at anvendelsen af mekanismen ikke griber ind i formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse.

43. Heraf følger navnlig, at anvendelsen af »Petruhhin-mekanismen« med henblik på at sikre dette mål forudsætter, at den medlemsstat, hvori unionsborgeren, der er genstand for en anmodning om udlevering, er statsborger, har kompetence i henhold til sin nationale ret til at retsforfølge personen for sådanne handlinger, selv når de er blevet begået uden for dens område²⁸. Den europæiske arrestordre, der eventuelt udstedes af den medlemsstat, hvor den eftersøgte person er statsborger, skal desuden i det mindste vedrøre de samme lovovertrædelser som dem, den nævnte person foreholdes i anmodningen om udlevering²⁹. Forudsat at den medlemsstat, hvor den eftersøgte person er statsborger, har underrettet den anmodede medlemsstat om samtlige de retlige og faktiske forhold, som det anmodende tredjeland har oplyst i forbindelse med anmodningen om udlevering, kan det blive muligt for den anmodede medlemsstat at udlevere den pågældende person, såfremt den førstnævnte medlemsstat ikke udsteder en europæisk arrestordre inden for en rimelig frist³⁰.

44. Artikel 18 TEUF og 21 TEUF er således ikke til hinder for, at den anmodede medlemsstat på grundlag af en forfatningsmæssig regel skelner mellem sine egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater og giver tilladelse til udlevering af sidstnævnte i retsforfølgelsesøjemed, skønt den ikke tillader udlevering af sine egne statsborgere, for så vidt som den anmodede medlemsstat forinden har givet de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor en unionsborger er statsborger, mulighed for at gøre krav på den pågældende inden for rammerne af en europæisk arrestordre, og for så vidt som den sidstnævnte medlemsstat ikke har truffet nogen foranstaltninger i denne retning³¹. Domstolen har således ikke skabt en mekanisme, der under alle omstændigheder tillader den anmodede medlemsstat at afvise, at den unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, udleveres til et tredjeland med henblik på

²⁵ – EFT 2002, L 190, s. 1.

²⁶ – EUT 2009, L 81, s. 24. Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

²⁷ – Jf. navnlig Pisciotti-dommen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

²⁸ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

²⁹ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin-dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 44 og den deri nævnte retspraksis. Ledetråden for Domstolens praksis er således ønsket om »at undgå et paradoks, nemlig at etableringen af det europæiske strafferetlige område bliver ensbetydende med en konsolidering af straffrihed, selv om Unionen, som det blev understreget i Petruhhin-dommen [præmis 36 og 37], 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«, jf. K. Lenaerts, »L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen«, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruxelles, 2022, s. 383 og 384.

³⁰ – Jf. navnlig Generalstaatsanwaltschaft Berlin dommen (Udlevering til Ukraine), præmis 53-55. Selv om Domstolen har fastslået, at såfremt den medlemsstat, hvor den eftersøgte person er statsborger, ikke udsteder en europæisk arrestordre, kan den anmodede medlemsstat iværksætte udlevering, forudsætter det dog, at den, således som det kræves i medfør af Domstolens praksis, forinden har efterprøvet, at denne udlevering ikke gør indgreb i de rettigheder, der er omhandlet i artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (denne doms præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Jf. Pisciotti-dommen, præmis 56.

strafforfølgning, men den har udviklet et krav om, at den pågældende medlemsstat skal samarbejde effektivt med denne borgers oprindelsesmedlemsstat, således at sidstnævnte sættes i stand til at udstede en europæisk arrestordre.

45. Sammenfattende har Domstolen, som generaladvokat Tanchev har anført, siden Petruhhin-dommen lagt vægt på, at »der findes et alternativ, der gør det muligt at undgå straffrihed i samme eller lignende omfang som udlevering«³². Den beskyttelse mod udlevering, som en unionsborger, der har udøvet sin ret til at færdes frit og opholde sig i den anmodede medlemsstat, kan udlede af artikel 18 TEUF og 21 TEUF, gælder derfor kun, for så vidt som denne medlemsstat kan identificere en alternativ foranstaltning til udlevering, der lige så effektivt som udleveringen gør det muligt at realisere formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse. Såfremt en sådan foranstaltning ikke findes, er EU-retten ikke længere til hinder for en udlevering af den eftersøgte unionsborger.

46. Denne logik, hvorefter den anmodede medlemsstat skal undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der lige så effektivt som udleveringen gør det muligt at realisere formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, skal efter min opfattelse være den samme, når der er tale om en anmodning om udlevering, der ikke fremsættes med henblik på strafforfølgning, men med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Dette bør efter min opfattelse foranledige Domstolen til at præcisere rækkevidden af Raugevicius-dommen, som hidtil er den eneste, der vedrører en anmodning om udlevering henhørende under den sidstnævnte kategori.

47. Den foreliggende præjudicielle forelæggelse viser nemlig, at eksistensen af et muligt spændingsforhold mellem EU-retten og folkeretten bygger på en fortolkning af Raugevicius-dommen, hvorefter det følger, at en unionsborger, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, automatisk og absolut skal nyde den samme beskyttelse mod udlevering som den pågældende medlemsstats statsborgere. Efter min opfattelse er denne fortolkning af Raugevicius-dommen imidlertid fejlagtig, for så vidt som Domstolen har gjort den beskyttelse mod udlevering med henblik på straffuldbyrdelse, som skal indrømmes en unionsborger, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, betinget af, at den pågældende borger kan afsone sin straf på denne medlemsstats område, og at dette ikke griber ind i formålet om at undgå risikoen for straffrihed for den eftersøgte.

48. I denne dom lagde Domstolen nemlig til grund, at hvis det antoges, at Denis Raugevicius kunne anses for at være en udlænding, som har fast bopæl i Finland, som omhandlet i den finske lovgivning om internationalt samarbejde om fuldbyrdelse af visse strafferetlige sanktioner³³, fulgte det af denne lovgivning, at Denis Raugevicius kunne afsone den straf, som han var blevet idømt i Rusland, på finsk område, såfremt førstnævnte stat og Denis Raugevicius selv gav samtykke hertil³⁴. Domstolen bemærkede ligeledes, at henset til målet om at undgå risikoen for straffrihed befinder finske statsborgere på den ene side og statsborgere fra andre medlemsstater, der har fast bopæl i Finland, og som således godtgør en vis grad af integration i samfundet i denne medlemsstat, på den anden side sig i en sammenlignelig situation³⁵.

³² – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:128, punkt 100).

³³ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 41.

³⁴ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 42.

³⁵ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 46. Domstolen anså det imidlertid for den forelæggende rets opgave at efterprøve, om Denis Raugevicius henhørte under denne kategori af statsborgere fra andre medlemsstater. Det samme må efter min opfattelse gælde med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt S.M. i den foreliggende sag kan anses for at have fast bopæl i Tyskland.

49. På grundlag af disse konstateringer fastslog Domstolen derefter, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF kræver, at statsborgere fra andre medlemsstater, der har fast bopæl i Finland, og som er genstand for en anmodning om udlevering til et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, er omfattet af den regel om forbud mod udlevering, som finder anvendelse på finske statsborgere, og kan afsone deres straf på finsk område på samme betingelser som disse sidstnævnte statsborgere³⁶. Domstolen fandt med andre ord, at statsborgere fra andre medlemsstater, der har fast bopæl i Finland, opviser en sådan grad af integration i denne værtsmedlemsstat, at de på lige fod med denne medlemsstats statsborgere har ret til at drage fordel af reglen, der giver sidstnævnte mulighed for at afsone en straf, der er afsagt i et tredjeland, på den pågældende medlemsstats område³⁷.

50. Det fremgår desuden af Raugevicius-dommen, at når der er tale om en udleveringsanmodning, der er fremsat af et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, består den alternative foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, i muligheden for, at straffen fuldbyrdes på denne medlemsstats område. Derigennem kan målet om at fremme domfældte personers sociale rehabilitering, efter at deres straf er fuldbyrdet, opfyldes samtidig med målet om at undgå risikoen for straffrihed for statsborgere fra andre medlemsstater end den anmodede medlemsstat. Jeg skal i denne forbindelse henvise til, at Domstolen i domskonklusionen i Raugevicius-dommen gjorde en forpligtelse for den anmodede medlemsstat til i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF at undergive en unionsborger, der har fast bopæl på denne medlemsstats område, den samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere med hensyn til udlevering, betinget af, at den pågældende medlemsstat har fastsat en mulighed for, at en frihedsstraf, der er idømt i et tredjeland, kan afsones på nævnte medlemsstats område³⁸.

51. Når den anmodede medlemsstats lovgivning, som det var tilfældet i finsk ret, gør fuldbyrdelsen af den frihedsstraf, der er idømt i det anmodende tredjeland, betinget af, at der opnås samtykke fra dette tredjeland, kan det ikke fastslås, at der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der lige så effektivt som udleveringen gør det muligt at realisere formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, medmindre det pågældende tredjeland faktisk giver et sådant samtykke. Den løsning, som Domstolen valgte i Raugevicius-dommen, skal derfor efter min opfattelse forstås således, at den i sig selv og nødvendigvis indeholder en sådan betingelse med henblik på, at målet om at undgå risikoen for straffrihed for den eftersøgte kan nås reelt og faktisk.

52. I dette perspektiv skal det præciseres, at den anmodede medlemsstat, der beskytter sine egne statsborgere mod udlevering, ikke kan forholde sig passivt, når den bliver tilstillet en anmodning om udlevering med henblik på straffuldbyrdelse vedrørende en unionsborger, der har fast bopæl på denne medlemsstats område. Da denne medlemsstats nationale lovgivning hjemler en mulighed for, at en frihedsstraf, der er idømt af et tredjeland, kan afsones på medlemsstatens område, såfremt det pågældende tredjeland giver sit samtykke hertil, pålægger artikel 18 TEUF og 21 TEUF den anmodede medlemsstat aktivt at søge at opnå dette tredjelands samtykke, idet den med henblik herpå anvender alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand, som den råder over inden for rammerne af sine forbindelser med det pågældende tredjeland.

³⁶ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 47.

³⁷ – Jf. K. Lenaerts, »L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen«, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruxelles, 2022, s. 386.

³⁸ – Jf. Raugevicius-dommen, præmis 50 og domskonklusionen.

53. Såfremt det anmodende tredjeland på trods af iværksættelsen af disse mekanismer ikke giver sit samtykke til, at den pågældende frihedsstraf afsønes på den anmodede medlemsstats område, forhindrer artikel 18 TEUF og 21 TEUF herefter ikke denne medlemsstat i at udlevere den eftersøgte i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til den europæiske udleveringskonvention³⁹.

54. Den forpligtelse til at undergive en unionsborger, der har fast bopæl på den anmodede medlemsstats område, samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere med hensyn til beskyttelse mod udlevering, som artikel 18 TEUF og 21 TEUF pålægger denne medlemsstat, når således sin grænse, når frihedsstraffen, der er blevet idømt i tredjelandet, ikke kan fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, fordi der ikke foreligger et samtykke fra det anmodende tredjeland. Den forskel i behandlingen af de to kategorier af statsborgere, der følger heraf, er i et sådant tilfælde begrundet i målet om at bekæmpe straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse.

55. En sådan løsning kan forhindre, at de forpligtelser, der påhviler den anmodede medlemsstat i henhold til EU-retten, kommer i konflikt med dem, der påhviler den samme medlemsstat i medfør af den europæiske udleveringskonvention. I tilfælde af, at det anmodende tredjeland giver sit samtykke til, at den omhandlede frihedsstraf fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, bortfalder den fremsatte anmodning om udlevering nemlig. I modsat fald er EU-retten ikke til hinder for, at den anmodede medlemsstat udleverer den eftersøgte efter aktivt at have bestræbt sig på at opnå et samtykke fra det anmodende tredjeland⁴⁰. Denne løsning bidrager således til at sikre et effektivt internationalt samarbejde, der er baseret på et tillidsforhold til tredjelandene på området for bekæmpelse af lovovertrædelser.

56. Det er i lyset af disse bedømmelselementer, at det skal fastslås, om Forbundsrepublikken Tyskland under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder i medfør af EU-retten er forpligtet til at afslå udlevering af S.M. til Bosnien-Hercegovina, når den ikke har mulighed for at afslå udlevering over for dette tredjeland i henhold til den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1.

57. I denne henseende skal det præciseres, at fuldbyrdelse på tysk område af den straf, som S.M. er blevet idømt i Bosnien-Hercegovina, forekommer mulig i henhold til tysk ret⁴¹. Det følger nemlig af IRG's § 48 og § 57, stk. 1, at en straf, der er blevet idømt i udlandet, kan fuldbyrdes på tysk område, såfremt det tredjeland, hvori denne straf er blevet idømt, giver sit samtykke hertil. S.M. kan derfor afsone den straf, som han er blevet idømt i Bosnien-Hercegovina, på tysk område, såfremt Bosnien-Hercegovina giver samtykke hertil.

58. Anvendelsen af en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i S.M.'s udøvelse af retten til at færdes frit og tage ophold, er derfor under disse omstændigheder betinget af, at der opnås samtykke fra Bosnien-Hercegovina.

³⁹ – Jeg skal minde om, at dette forudsætter, at den anmodede medlemsstat forinden har efterprøvet, om udleveringen vil udgøre et indgreb i de rettigheder, der er omhandlet i artikel 19 i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁴⁰ – For så vidt som den løsning, jeg foreslår, forekommer mig at kunne neutralisere en uforenelighed mellem EU-retten og den europæiske udleveringskonvention, anser jeg ikke artikel 351 TEUF for relevant med henblik på at besvare det foreliggende præjudicielle spørgsmål, selv om der blev henvist til denne bestemmelse under retsmødet.

⁴¹ – Jeg skal minde om, at den forelæggende ret har oplyst, at for så vidt som S.M. allerede opholder sig på tysk område, er konventionen om overførelse af domfældte ikke relevant.

59. Artikel 18 TEUF og 21 TEUF pålægger de kompetente tyske myndigheder at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som de råder over inden for rammerne af deres forbindelser med det pågældende tredjeland, med henblik på at opnå sidstnævntes samtykke til, at den frihedsstraf, der er idømt i det nævnte tredjeland, fuldbyrdes på tysk område. Disse myndigheder griber således i mindre grad ind i S.M.'s udøvelse af retten til at færdes frit og tage ophold, samtidig med at de i videst muligt omfang udelukker risikoen for, at den lovovertrædelse, der gav anledning til denne dom, ikke straffes som følge af manglende fuldbyrdelse af straffen⁴². De nævnte myndigheder fremmer samtidig målet om social reintegrations af den domfældte efter fuldbyrdelsen af dennes straf⁴³.

60. Det følger af det ovenstående, at den indledende anmodning om udlevering bortfalder, såfremt Bosnien-Hercegovina giver sit samtykke til, at den straf, som S.M. er blevet idømt, fuldbyrdes på tysk område, og erstattes af en anmodning om overtagelse af fuldbyrdelsen af denne straf på tysk område. Forbundsrepublikken Tyskland vil herefter ikke længere være forpligtet til at udlevere S.M. til Bosnien-Hercegovina i medfør af den europæiske udleveringskonvention.

61. Hvis Bosnien-Hercegovina derimod ikke giver sit samtykke til, at den straf, som S.M. er blevet idømt, fuldbyrdes på tysk område, råder de tyske myndigheder ikke over en alternativ foranstaltning, der gør det muligt på en lige så effektiv måde at nå målet om at undgå risikoen for straffrihed for denne unionsborger. Artikel 18 TEUF og 21 TEUF er derfor ikke til hinder for, at S.M. udleveres til dette tredjeland i overensstemmelse med bestemmelserne i den europæiske udleveringskonvention⁴⁴.

62. Afslutningsvis vil jeg præcisere, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF efter min opfattelse ikke skal fortolkes således, at den anmodede medlemsstats undersøgelse med henblik på en alternativ foranstaltning, der er mindre indgribende i udøvelsen af en unionsborgers ret til at færdes frit og tage ophold, går så vidt som til at forpligte den pågældende medlemsstat til at ændre den erklæring, som den har afgivet i henhold til den europæiske udleveringskonvention artikel 6, stk. 1, litra b), således at andre medlemsstaters statsborgere, der har fast bopæl i den pågældende medlemsstat, i alle tilfælde nyder samme beskyttelse som medlemsstatens egne statsborgere. Forhandlingerne om dette punkt under retsmødet ved Domstolen viste i øvrigt, at muligheden for en sådan ændring forekommer juridisk tvivlsom⁴⁵. Som anført ovenfor forekommer det mig ikke, at Domstolen fortolker artikel 18 TEUF og 21 TEUF således, at disse bestemmelser pålægger den anmodede medlemsstat, der beskytter sine egne statsborgere mod udlevering, automatisk og absolut at undergive andre medlemsstaters statsborgere en sådan beskyttelse. Domstolen fortolker snarere disse artikler således, at de forpligter den anmodede medlemsstat til at anvende de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over, afhængig af, om der er tale om en anmodning om udlevering med henblik på

⁴² – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:616, punkt 82).

⁴³ – Som Domstolen allerede har udtalt, er unionsborgerens sociale reintegrations i den medlemsstat, hvor vedkommende faktisk er integreret, ikke kun i vedkommendes egen interesse, men også i Den Europæiske Unions generelle interesse; jf. bl.a. dom af 17.4.2018, B og Vomero (C-316/16 og C-424/16, EU:C:2018:256, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – I denne forbindelse skal det erindres, at henset til forskellen på indholdet af den erklæring, som Republikken Finland og Forbundsrepublikken Tyskland har afgivet i henhold til den europæiske udleveringskonvention artikel 6, stk. 1, litra b), med hensyn til definitionen af begrebet »statsborger« i denne konventions forstand, har den sidstnævnte medlemsstat ikke det råderum, som den førstnævnte har, med hensyn til muligheden for at afslå udlevering af en unionsborger, der har fast bopæl på dens område.

⁴⁵ – Det fremgår nemlig af ordlyden af den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, litra b), at erklæringen afgives samtidig med undertegnelsen eller deponeringen af ratifikations- eller tiltrædelsesdokumentet, uden at der er fastsat hjemmel til en ændring af denne erklæring på et senere tidspunkt. En ændring af den nævnte erklæring med henblik på at udvide beskyttelsen mod udlevering til andre kategorier af personer end den omhandlede medlemsstats statsborgere kan i øvrigt være i strid med formålet med den europæiske udleveringskonvention.

strafforfølgning eller med henblik på straffuldbyrdelse, over for den medlemsstat, hvor den eftersøgte person er statsborger, eller det anmodende tredjeland med henblik på aktivt at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der lige så effektivt sikrer formålet om at undgå straffrihed for den eftersøgte.

V. Forslag til afgørelse

63. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, som Oberlandesgericht München (den regionale appeldomstol i München, Tyskland) har forelagt, således:

»Artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at den anmodede medlemsstat i tilfælde af en anmodning om udlevering af en unionsborger, der har fast bopæl på denne medlemsstats område, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, når medlemsstatens nationale lovgivning forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU med henblik på straffuldbyrdelse og fastsætter en mulighed for, at en sådan straf, der er idømt i udlandet, kan afsones på nævnte medlemsstats område, såfremt det anmodende tredjeland giver sit samtykke hertil, kan udlevere denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, når den faktisk ikke kan overtage fuldbyrdelsen af denne straf.

Den anmodede medlemsstat kan således kun iværksætte denne udlevering, såfremt det anmodende tredjeland, efter at førstnævnte har opfyldt sin forpligtelse i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF til aktivt at bestræbe sig på at opnå dette tredjelands samtykke, idet medlemsstaten med henblik herpå har anvendt alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af sine forbindelser med det pågældende tredjeland, ikke giver sit samtykke til, at den omhandlede straf afsones på den anmodede medlemsstats område.«