



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. december 2022\*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 18 TEUF og 21 TEUF – anmodning, som et tredjeland tilstiller en medlemsstat med henblik på udlevering af en unionsborger, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som har udnyttet sin ret til fri bevægelighed i den førstnævnte af disse medlemsstater – anmodning fremsat med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf – udleveringsforbud, der kun finder anvendelse på nationale statsborgere – restriktion for den frie bevægelighed – begrundelse støttet på bekæmpelsen af straffrihed – proportionalitet«

I sag C-237/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberlandesgericht München (den regionale ret i første instans i München, Tyskland) ved afgørelse af 9. april 2021, indgået til Domstolen den 13. april 2021, i sagen vedrørende udlevering af

**S.M.**

procesdeltager:

**Generalstaatsanwaltschaft München,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe (refererende dommer), E. Regan, P.G. Xuereb og L.S. Rossi samt dommerne M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. april 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Generalstaatsanwaltschaft München ved J. Ettenhofer og F. Halabi, som befuldmægtigede,

\* Processprog: tysk.

- den tyske regering ved J. Möller og M. Hellmann, som befuldmægtigede,
  - den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
  - den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz, som befuldmægtiget,
  - den kroatiske regering ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,
  - den litauiske regering ved K. Dieninis og R. Dzikovič, som befuldmægtigede,
  - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
  - Europa-Kommissionen ved L. Baumgart, S. Grünheid og H. Leupold, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juli 2022, afsagt følgende

## **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF og 21 TEUF.
- 2 Anmodningen 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., som er kroatisk, bosnisk-hercegovinsk og serbisk statsborger, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

### **Retsforskrifter**

#### ***Den europæiske udleveringskonvention***

- 3 Artikel 1 i den europæiske udleveringskonvention, som blev undertegnet i Paris den 13. december 1957 (herefter »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 indledet retsforfølgning for en forbrydelse, eller som af de nævnte myndigheder ønskes udleveret med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en beslutning om sikkerhedsforanstaltning.«
- 4 Konventionens artikel 6 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.

- c) Statsborgerskabet skal bestemmes efter forholdene på det tidspunkt, da spørgsmålet om udlevering afgøres. [...]
2. Hvis den stat, over for hvilken begæring er fremsat, ikke udleverer en af sine egne statsborgere, skal den på den begærende stats anmodning forelægge sagen for sine kompetente myndigheder, for at der kan indledes retsforfølgning, såfremt der findes anledning hertil. Med henblik herpå skal akter, oplysninger og bevismidler vedrørende forbrydelsen vederlagsfrit oversendes på den i artikel 12, stk. 1, angivne måde. Den begærende stat skal underrettes om resultatet af sin anmodning.«
- 5 Forbundsrepublikken Tyskland afgav en erklæring som omhandlet i den europæiske udleveringskonventions artikel 6, stk. 1, litra b), ved deponeringen af ratifikationsdokumentet den 2. oktober 1976, 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) af 23. maj 1949 (BGBl. 1949 I, s. 1)] 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.«

### ***Konventionen om overførelse af domfældte***

- 6 I henhold til artikel 2 i Europarådets konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte (herefter »konventionen om overførelse af domfældte«) kan en person, som er dømt på en kontraherende parts territorium (domslandet) overføres til sit oprindelsesland (fuldbyrdeslandet) for her at udstå den retsfølge, vedkommende er blevet idømt. I denne forbindelse kan den i domslandet pålagte sanktion i henhold til konventionens artikel 9, stk. 1, litra b), erstattes med en sanktion efter fuldbyrdeslandets lov for samme overtrædelse.
- 7 Det fremgår af betragtningerne til samme konvention, at formålet med en sådan overførsel bl.a. er at øge domfældtes resocialisering ved at give udlændinge, som berøves friheden som følge af, at de har begået en forbrydelse, mulighed for at afsone deres straf i deres eget sociale miljø.
- 8 Siden den 1. november 1995 har konventionen om overførelse af domfældte været bindende for alle medlemsstaterne i Den Europæiske Union. Denne konvention, som ligeledes er bindende for Bosnien-Hercegovina, trådte i kraft i Tyskland den 1. februar 1992.

### ***Tysk ret***

- 9 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 [EU] eller til en international domstol, såfremt der er sikkerhed for, at retsstatsprincipper overholdes.«

- 10 Artikel 116, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning bestemmer:
- »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.«
- 11 § 48 i Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lov om international retshjælp i straffesager) af 23. december 1982 (BGBl. 1982 I, s. 2071) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »IRG«), fastsætter:
- »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 [...]«
- 12 For så vidt som fuldbyrdelsen af en udenlandsk retsafgørelse i Tyskland er tilladt, konverteres den pålagte sanktion i henhold til IRG's §§ 54 og 55 til den sanktion, der i tysk ret ligger tættest herpå, og den udenlandske retsafgørelse erklæres for eksigibel. I medfør af IRG's § 57, stk. 1, foretages sanktionens fuldbyrdelse af den tyske anklagemyndighed, »forudsat at den udenlandske stat giver samtykke til fuldbyrdelsen«.

### **Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 13 Den 5. november 2020 anmodede de bosnisk-hercegovinske myndigheder Forbundsrepublikken Tyskland om udlevering af S.M., som har kroatisk, bosnisk-hercegovinsk og serbisk statsborgerskab, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf på seks måneder for passiv bestikkelse, som han blev idømt ved dom afsagt af retten i Bosanska Krupa (Bosnien-Hercegovina) den 24. marts 2017. S.M. har siden midten af 2017 boet med sin kone i Tyskland. Han har arbejdet i Tyskland siden den 22. maj 2020 og har været midlertidigt varetægtsfængslet med henblik på udlevering.
- 14 De tyske myndigheder underrettede de kroatisk myndigheder om anmodningen om udlevering af S.M., uden nogen reaktion fra deres side.
- 15 Generalstaatsanwaltschaft München (anklagemyndigheden i München, Tyskland) har med henvisning til dom af 13. november 2018, Raugevicius (C-247/17, herefter »Raugevicius-dommen«, EU:C:2018:898), anmodet om, at udleveringen af S.M. afslås.
- 16 Ifølge Oberlandesgericht München (den regionale ret i første instans i München, Tyskland), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag, 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.
- 17 Den er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke blev besvaret i Raugevicius-dommen, for så vidt som Republikken Finland, i den sag, der gav anledning til denne dom, i henhold til folkeretten havde ret til ikke at udlevere den pågældende litauiske statsborger til Den Russiske Føderation.
- 18 Ifølge den forelæggende ret overlader de specifikke udleveringsaftaler eller den europæiske udleveringskonvention, der var omhandlet i de sager, der gav anledning til dom af 6. september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), af 10. april 2018, Pesciotti (C-191/16,

EU:C:2018:222), og af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032), det på samme måde til den anmodede medlemsstat at afgøre, til hvilken af de anmodende stater den tiltalte skal udleveres. En overgivelse til oprindelsesmedlemsstaten af en unionsborger, som var genstand for strafferetlig forfølgning, havde været mulig i de nævnte sager, uden at de pågældende medlemsstater herved ville have tilsidesat deres folkeretlige forpligtelser over for de pågældende tredjelande.

- 19 I den foreliggende sag er Forbundsrepublikken Tyskland derimod over for Bosnien-Hercegovina forpligtet til at udlevere S.M. i henhold til den europæiske udleveringskonventions artikel 1.
- 20 I henhold til denne bestemmelse er Forbundsrepublikken Tyskland og Bosnien-Hercegovina gensidigt forpligtet til at udlevere personer til hverandre, som er eftersøgt af det begærende lands judicielle myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, for så vidt som de i denne konventions fastsatte betingelser er opfyldt, og der ikke er fastsat nogen undtagelser ved andre af konventionens bestemmelser.
- 21 I den foreliggende sag er de betingelser, der er fastsat i denne samme konvention for udlevering af S.M., opfyldt, og der foreligger ikke hindringer for denne udlevering i henhold til de relevante bestemmelser i den europæiske udleveringskonvention. 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.
- 22 Efter den forelæggende rets opfattelse foreligger der derfor tvivl om, hvorvidt den retspraksis, der følger af Rauegovicus-dommen, finder anvendelse på et tilfælde som det, der er omhandlet i hovedsagen.
- 23 Den har i denne henseende fremhævet, at ifølge Domstolens praksis udgør den manglende ligebehandling, der består i at tillade udlevering af en unionsborger, som er statsborger i en anden medlemsstat end den anmodede medlemsstat, i modsætning til en statsborger i den anmodede medlemsstat, en restriktion for retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 21 TEUF.
- 24 En sådan restriktion er kun begrundet, såfremt den støttes på objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges af den anmodede medlemsstat. Domstolen har i denne henseende anerkendt, at formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, skal anses for at være lovligt og principielt gør det muligt at begrunde en restriktiv foranstaltning som udlevering.
- 25 Spørgsmålet om, hvorvidt nødvendigheden af at overveje mindre restriktive foranstaltninger end udlevering kan indebære, at den anmodede medlemsstat tilsidesætter sine folkeretlige forpligtelser, er imidlertid ikke blevet berørt i Domstolens praksis.
- 26 Endelig har den forelæggende ret præciseret, at fuldbyrdelse i Tyskland af en frihedsstraf afsagt af retten i Bosanska Krupa er mulig. For så vidt som S.M. allerede befinder sig på det tyske område, er konventionen om overførelse af domfældte, som både Forbundsrepublikken Tyskland og Bosnien-Hercegovina har ratificeret, ikke relevant. Straffens fuldbyrdelse er således reguleret af tysk ret, hvorefter det ikke kræves, at den tiltalte har tysk statsborgerskab, eller at vedkommende giver sit samtykke. Denne fuldbyrdelse er imidlertid kun mulig, hvis og i det omfang domsstaten er

indforstået hermed. I den foreliggende sag er dette ikke tilfældet, idet de bosnisk-hercegovinske myndigheder har anmodet om udlevering af S.M. og ikke om, at de tyske myndigheder overtager fuldbyrdelsen af den nævnte straf.

- 27 På denne baggrund har Oberlandesgericht München (den regionale ret i første instans i München) besluttet at udsætte sagerne 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 tredjeland's anmodning om udlevering af en unionsborger med henblik på straffuldbyrdelse på grundlag af den europæiske [udleverings]konvention 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?«

### Om det præjudicielle spørgsmål

- 28 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat, i et tilfælde, hvor et tredjeland har anmodet om udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf over for en statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den førstnævnte medlemsstat, hvis nationale lovgivning kun forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan straf fuldbyrdes på dens område, såfremt det pågældende tredjeland giver sit samtykke hertil, foretager udlevering af denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, når den i mangel af et sådant samtykke faktisk ikke kan overtage fuldbyrdelsen af denne straf.
- 29 Det bemærkes for det første, at Raugevicius-dommen i lighed med hovedsagen vedrørte en udleveringsanmodning hidrørende fra et tredjeland, med hvilket EU ikke har indgået nogen udleveringsaftale. Domstolen fastslog i denne doms præmis 45, at selv om medlemsstaterne, når der ikke foreligger EU-retlige regler, som regulerer udleveringen af medlemsstaternes statsborgere til tredjelande, har beføjelse til at vedtage sådanne regler, er medlemsstaterne i øvrigt forpligtet til at udøve denne beføjelse under overholdelse af EU-retten, herunder navnlig forbuddet mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18 TEUF, og retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er sikret ved artikel 21, stk. 1, TEUF.
- 30 En statsborger i en medlemsstat, der opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område, har 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 nationalitet (dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Den omstændighed, at en sådan person, som er statsborger i en anden medlemsstat end den medlemsstat, som anmodningen om udlevering er rettet til, også er statsborger i det tredjeland, hvorfra denne anmodning hidrører, kan ikke forhindre en sådan statsborger i at gøre de rettigheder og friheder gældende, som den pågældende tillægges ved sin status som unionsborger, bl.a. dem, der er sikret ved artikel 18 TEUF og 21 TEUF. Domstolen har således

gentagne gange fastslået, at dobbelt statsborgerskab i en medlemsstat og et tredjeland ikke kan fratage den pågældende disse rettigheder og friheder (jf. i denne retning Raugevicius-dommen, præmis 29, og dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 32).

- 32 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgårelsen, at S.M., som bl.a. har kroatisk statsborgerskab, i sin egenskab af unionsborger har udøvet sin i artikel 21, stk. 1, TEUF fastsatte ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat, i den foreliggende sag Forbundsrepublikken Tyskland, således at hans situation er omfattet af traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF, på trods af, at han ligeledes er statsborger i det tredjeland, hvorfra den udleveringsanmodning, som han er genstand for, hidrører.
- 33 For det andet følger det af Domstolens praksis, at en medlemsstats nationale udleveringsregler, hvorved der – som det er tilfældet i hovedsagen – 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, 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 område (jf. i denne retning Raugevicius-dommen, præmis 28, og dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 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 end den anmodede medlemsstat, en restriktion for retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område som omhandlet i artikel 21 TEUF (Raugevicius-dommen, præmis 30, og dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 En sådan restriktion er kun begrundet, såfremt den støttes på objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning (Raugevicius-dommen, præmis 31, og dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 I denne sammenhæng har Domstolen anerkendt, at formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, skal anses for at være lovligt 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 foranstaltninger (Raugevicius-dommen, præmis 32, og dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Selv om princippet *ne bis in idem*, således som det er sikret ved national ret, i denne henseende kan udgøre en hindring for, at en medlemsstat retsforfølger personer, der er omhandlet i en anmodning om udlevering med henblik på straffuldbyrdelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at der i national ret og/eller international ret findes mekanismer med henblik på at undgå risikoen for, at sådanne personer forbliver straffrie, som gør det muligt for disse personer at afsone deres straf i navnlig den stat, hvor de er statsborgere, og herved øger deres chance for social reintegration efter endt afsoning (jf. i denne retning Raugevicius-dommen, præmis 36).

- 38 Dette gælder således bl.a. for konventionen om overførelse af domfældte, hvori alle medlemsstaterne i lighed med Bosnien-Hercegovina er parter. I medfør af denne konvention kan en person, som er dømt på en kontraherende parts territorium, i overensstemmelse med konventionens artikel 2 således anmode om overførsel til sit oprindelsesland for at udstå den retsfølge, som den pågældende er idømt, idet en sådan overførsel ifølge betragtningerne til denne samme konvention bl.a. har til formål at øge domfældtes resocialisering ved at give udlændinge, som berøves friheden som følge af, at de har begået en forbrydelse, mulighed for at afsone deres straf i deres eget sociale miljø (jf. i denne retning Raugevicius-dommen, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Visse medlemsstater såsom Forbundsrepublikken Tyskland fastsætter endvidere muligheden for at yde gensidig retshjælp under straffesagen i form af fuldbyrdelse af en straf idømt i udlandet.
- 40 Når der er tale om en udleveringsanmodning 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, netop i muligheden for, når denne mulighed findes i den anmodede medlemsstats lovgivning, at straffen fuldbyrdes på denne medlemsstats område, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 50 i forslaget til afgørelse.
- 41 Når denne mulighed findes, har Domstolen i øvrigt fastslået, at henset til målet om at undgå straffrihed, befinder statsborgere i den anmodede medlemsstat på den ene side og statsborgere fra andre medlemsstater, der har fast bopæl i denne medlemsstat, og som således godtgør en vis grad af integration i samfundet heri, på den anden side sig i en sammenlignelig situation (jf. i denne retning Raugevicius-dommen, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Artikel 18 TEUF og 21 TEUF kræver under disse omstændigheder, at statsborgere fra andre medlemsstater, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat og er genstand for en udleveringsanmodning fra et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, kan afsone deres straf på denne medlemsstats område på samme betingelser som statsborgere i denne sidstnævnte medlemsstat.
- 43 I den foreliggende sag tager den forelæggende ret udgangspunkt i den forudsætning, at S.M., som siden 2017 har boet på Forbundsrepublikkens Tysklands område med sin ægtefælle og har arbejdet dér siden 2020, skal anses for at være en unionsborger, der har fast bopæl i denne medlemsstat.
- 44 Ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt for Domstolen, er det endvidere muligt på det tyske område at fuldbyrde den straf, som S.M. er idømt i Bosnien-Hercegovina. I henhold til IRG's § 48 og § 57, stk. 1, er fuldbyrdelsen på det tyske område af en straf idømt i et tredjeland nemlig tilladt, såfremt dette tredjeland giver samtykke hertil.
- 45 Den forelæggende ret har imidlertid gjort gældende, at en fuldbyrdelse i den foreliggende sag på det tyske område ville medføre, at Forbundsrepublikken Tyskland tilsidesætter den udleveringsforpligtelse, der påhviler den anmodede medlemsstat i medfør af den europæiske udleveringskonvention.
- 46 Den har i denne henseende anført, at udtrykket »statsborgere« som omhandlet i den europæiske udleveringskonvention for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland kun omfatter personer, der har statsborgerskab i denne medlemsstat, i overensstemmelse med dennes erklæring i



henhold til denne konventions artikel 6, stk. 1, litra b). Under disse omstændigheder og til forskel fra den sag, der gav anledning til Raugevicius-dommen, ville et eventuelt afslag fra Forbundsrepublikken Tyskland på at udlevere S.M. til Bosnien-Hercegovina være i modstrid med de forpligtelser, som påhviler denne medlemsstat i medfør af den europæiske udleveringskonvention.

- 47 Henset til disse betragtninger skal det for det tredje præciseres, og således som generaladvokaten har anført i punkt 32 i forslaget til afgørelse, at Domstolens praksis fra Raugevicius-dommen ikke har givet unionsborgere en automatisk og absolut ret til ikke at blive udleveret til et sted uden for Unionens område.
- 48 Som det fremgår af nærværende doms præmis 35-42, påhviler der, hvor der foreligger en national regel, der, som det er tilfældet i hovedsagen, indfører en forskelsbehandling mellem statsborgere i den anmodede medlemsstat og unionsborgere, der har fast bopæl dér, ved kun at forbyde udlevering af de førstnævnte, således denne medlemsstat en forpligtelse til aktivt at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af de rettigheder og friheder, som sådanne unionsborgere har i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF, når de er genstand for en udleveringsanmodning udstedt af et tredjeland.
- 49 Når anvendelsen af en sådan alternativ foranstaltning til udlevering består i, som det er tilfældet i hovedsagen, at unionsborgere, der har fast bopæl i den anmodede medlemsstat, kan afsone deres straf på denne medlemsstats område på samme betingelser som statsborgere i denne medlemsstat, men at denne anvendelse er betinget af, at der opnås samtykke fra det tredjeland, hvorfra denne udleveringsanmodning hidrører, pålægger artikel 18 TEUF og 21 TEUF således den anmodede medlemsstat aktivt at bestræbe sig på at opnå dette tredjelands samtykke. Med henblik herpå er den anmodede medlemsstat forpligtet til at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af dens forbindelser med det nævnte tredjeland.
- 50 Hvis det tredjeland, hvorfra udleveringsanmodningen hidrører, giver samtykke til, at frihedsstraffen kan fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, er denne medlemsstat i stand til at gøre det muligt for unionsborgere, der er genstand for denne anmodning, og som har fast bopæl på dette område, dér at afsone deres straf og således sikre samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere med hensyn til udlevering.
- 51 I et sådant tilfælde fremgår det af de oplysninger, der er forelagt for Domstolen, at anvendelsen af denne alternative foranstaltning til udlevering ligeledes kan give den anmodede medlemsstat mulighed for at udøve sine beføjelser i overensstemmelse med de konventionsretlige forpligtelser, som er bindende for den over for det tredjeland, hvorfra udleveringsanmodningen hidrører. Med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, kan dette tredjelands samtykke til fuldbyrdelse af den fulde straf, der er omhandlet i udleveringsanmodningen, på den anmodede medlemsstats område, således principielt overflødig gøre gennemførelsen af denne anmodning.
- 52 Såfremt Forbundsrepublikken Tyskland i den foreliggende sag måtte opnå Bosnien-Hercegovinas samtykke til, at S.M. afsoner den straf, som er blevet idømt S.M. i dette tredjeland, på nævnte medlemsstats område, fører anvendelsen af en sådan alternativ foranstaltning til udlevering, som kræves i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF, følgelig ikke nødvendigvis til, at denne sidstnævnte tilsidesætter de forpligtelser, som den europæiske udleveringskonvention pålægger denne i forhold til tredjelande, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

- 53 Såfremt dette tredjeland på trods af iværksættelsen af de mekanismer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 49, ikke giver sit samtykke til, at den pågældende frihedsstraf afsones på den anmodede medlemsstats område, kan den alternative foranstaltning til udlevering, der kræves i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF, ikke anvendes. I så fald kan denne medlemsstat iværksætte udlevering af den pågældende person i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af denne konvention, idet afslaget på en sådan udlevering ikke i dette tilfælde gør det muligt at undgå risikoen for straffrihed for denne person.
- 54 I dette samme tilfælde udgør udlevering af den pågældende person, henset til dette formål, en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning til at opnå dette formål, således at restriktionen for retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som omhandlet i artikel 21 TEUF, og som er omhandlet i hovedsagen, synes at være begrundet, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 35 og 36.
- 55 I henhold til Domstolens faste praksis skal den anmodede medlemsstat ikke desto mindre efterprøve, om udleveringen vil udgøre et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig dets artikel 19 (Raugevicius-dommen, præmis 49, jf. ligeledes i denne retning dom af 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at
- de pålægger en medlemsstat, til hvilken er rettet en udleveringsanmodning, der er fremsat af et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf over for en statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den førstnævnte medlemsstat, hvis nationale lovgivning kun forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for EU, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan straf fuldbyrdes på dens område, såfremt det pågældende tredjeland giver sit samtykke hertil, aktivt at bestræbe sig på at opnå dette samtykke fra det tredjeland, hvorfra denne udleveringsanmodning hidrører, ved at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af dens forbindelser med det nævnte tredjeland.
  - såfremt et sådant samtykke ikke opnås, er de ikke under sådanne omstændigheder til hinder for, at den førstnævnte medlemsstat foretager udlevering af denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, forudsat at denne udlevering ikke udgør et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

### Sagsomkostninger

- 57 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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:

**Artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at**

- **de pålægger en medlemsstat, til hvilken er rettet en udleveringsanmodning, der er fremsat af et tredjeland med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf over for en statsborger i en anden medlemsstat, der har fast bopæl i den førstnævnte medlemsstat, hvis nationale lovgivning kun forbyder udlevering af egne statsborgere til steder uden for Den Europæiske Union, og som fastsætter en mulighed for, at en sådan straf fuldbyrdes på dens område, såfremt det pågældende tredjeland giver sit samtykke hertil, aktivt at bestræbe sig på at opnå dette samtykke fra det tredjeland, hvorfra denne udleveringsanmodning hidrører, ved at gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over inden for rammerne af dens forbindelser med det nævnte tredjeland.**
- **såfremt et sådant samtykke ikke opnås, er de ikke under sådanne omstændigheder til hinder for, at den førstnævnte medlemsstat foretager udlevering af denne unionsborger i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af en international konvention, forudsat at denne udlevering ikke udgør et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.**

Underskrifter