



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. april 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 18 TEUF og 21 TEUF – udlevering til Amerikas Forenede Stater af en statsborger i en medlemsstat, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed – udleveringsaftale mellem Den Europæiske Union og dette tredjeland – EU-rettens anvendelsesområde – udleveringsforbud, der kun finder anvendelse på de nationale statsborgere – begrænsning af den frie bevægelighed – begrundelse støttet på bekæmpelsen af straffrihed – proportionalitet – underretning af unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat«

I sag C-191/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 18. marts 2016, indgået til Domstolen den 5. april 2016, i sagen

Romano Pesciotti

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits og C.G. Fernlund (refererende dommer) samt dommerne A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos og M. Vilaras,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. juli 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Romano Pesciotti ved Rechtsanwalt R. Karpenstein,
- den tyske regering ved T. Henze og M. Hellmann, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt F. Fellenberg,

* Processprog: tysk.

- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčíl, som befuldmægtigede,
 - Irland ved M. Browne, L. Williams, E. Creedon og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af barrister M. Gray,
 - den ungarske regering ved M. Tátrai og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,
 - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, M.A.M. de Ree og M. Gijzen, som befuldmægtigede,
 - den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,
 - den polske regering ved B. Majczyna, M. Nowak og K. Majcher, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved R. Troosters og S. Grünheid, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. november 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 1, TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Romano Piscioti, der er italiensk statsborger, og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende en anmodning om udlevering af ham, som Amerikas Forenede Stater har fremsat til denne medlemsstat.

Retsforskrifter

EU-retten

Aftalen mellem EU og USA

- 3 Aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering af 25. juni 2003 (EUT 2003, L 181, s. 27, herefter »aftalen mellem EU og USA«) fastsætter følgende i artikel 1:

»De kontraherende parter forpligter sig til i overensstemmelse med bestemmelserne i denne aftale at udbygge samarbejdet inden for rammerne af gældende udleveringsforbindelser mellem medlemsstaterne og Amerikas Forenede Stater om udlevering af lovovertrædere.«
- 4 Artikel 10 i aftalen mellem EU og USA, der har overskriften »Anmodninger om udlevering eller overgivelse fremsat af flere stater«, bestemmer:

»1. Hvis den anmodede stat både fra den anmodende stat og fra en eller flere andre stater modtager en anmodning om udlevering af den samme person i forbindelse med enten den samme lovovertrædelse eller forskellige lovovertrædelser, træffer den udøvende myndighed i den anmodede stat selv afgørelse om, hvilken stat den eventuelt vil udlevere den pågældende til.

2. Hvis den anmodede stat modtager en anmodning om udlevering fra Amerikas Forenede Stater og en anmodning om overgivelse i medfør af den europæiske arrestordre af den samme person i forbindelse med enten den samme lovovertrædelse eller forskellige lovovertrædelser, træffer den udøvende myndighed i den anmodede stat selv afgørelse om, hvilken stat den eventuelt vil overgive den pågældende til. Til dette formål er den kompetente myndighed den anmodede medlem[s]stats udøvende myndighed, såfremt afgørelsen af konkurrerende anmodninger henhører under denne myndighed i medfør af en gældende bilateral udleveringstraktat mellem medlemsstater og De Forenede Stater. Såfremt dette ikke fremgår af den bilaterale udleveringsaftale, udpeges den kompetente myndighed af den pågældende medlemsstat som omhandlet i artikel 19.

3. I forbindelse med afgørelser i medfør af stk. 1 og 2 tager den anmodede stat hensyn til alle relevante faktorer, herunder, men ikke udelukkende, faktorer, der allerede er fastsat i den gældende udleveringstraktat, samt følgende, hvis dette ikke er fastsat deri:

- a) spørgsmålet om, hvorvidt anmodningerne er fremsat i medfør af en udleveringstraktat
- b) gerningsstederne for de enkelte lovovertrædelser
- c) de anmodende staters respektive interesser
- d) lovovertrædelsernes grovhed
- e) offerets statsborgerskab
- f) muligheden for eventuel efterfølgende udlevering mellem anmodende stater og
- g) den kronologiske rækkefølge af de anmodninger, der er modtaget fra de anmodende stater.«

5 Artikel 17 i aftalen mellem EU og USA med overskriften »Ikke-fravigelse« fastsætter:

»1. Denne aftale forhindrer ikke, at den anmodede stat kan påberåbe sig en grund til afslag i medfør af en gældende bilateral udleveringstraktat mellem en medlemsstat og Amerikas Forenede Stater for så vidt angår et spørgsmål, der ikke er omfattet af denne aftale.

2. Hvis den anmodede stats forfatningsmæssige principper eller en for staten bindende og endelig domsafgørelse er til hinder for opfyldelsen af dens udleveringsforpligtelse, og spørgsmålet ikke kan løses under henvisning til denne aftale eller til en gældende bilateral traktat, konsulterer den anmodede og den anmodende stat hinanden.«

Rammeafgørelse 2002/584/RIA

6 De EU-retlige regler vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed omfatter 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).

Tysk ret

Forfatningen

- 7 Artikel 16, stk. 2, i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning) af 23. maj 1949 (BGBl 1949, s. 1), fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »forfatningen«), følgende:

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

Udleveringstraktaten mellem Tyskland og De Forenede Stater

- 8 Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (udleveringstraktat mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Amerikas Forenede Stater) af 20. juni 1978 (BGBl. 1980 II, s. 646, herefter »udleveringstraktaten mellem Tyskland og De Forenede Stater«) bestemmer følgende i artikel 7, stk. 1.

»De kontraherende parter er ikke forpligtet til at udlevere deres egne statsborgere. [...]«

IRG

- 9 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lov om international retshjælp i straffesager) af 23. december 1982 (BGBl.1982 I, s. 2071) bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »IRG«), følgende i § 12 med overskriften »Tilladelse til udlevering«:

»Udlevering må [...] kun tillades, når retten har erklæret den for lovlig.«

- 10 IRG's § 13, der har overskriften »Materiel kompetence«, fastsætter følgende i stk. 1:

»De retslige afgørelser træffes af [...] Oberlandesgericht [(regional ret i første instans, Tyskland)]. Afgørelserne fra Oberlandesgericht [(regional ret i første instans)] er endelige [...]«

- 11 IRG's § 23, der har overskriften »Afgørelser vedrørende indsigelser fra den retsforfulgte«, har følgende ordlyd:

»Oberlandesgericht [(regional ret i første instans)] træffer afgørelse om indsigelser fra den retsforfulgte mod en udleveringsarrestordre eller mod fuldbyrdelsen af den.«

- 12 IRG's § 74, stk. 1, fastsætter:

»Forbundsjustitsministeriet og forbundsministeriet for forbrugerbeskyttelse træffer afgørelse om udenlandske anmodninger om gensidig retshjælp og om indgivelsen af anmodninger om hjælp til fremmede stater efter aftale med udenrigsministeriet og andre forbundsmyndigheder, hvis aktivitetsområde berøres af retshjælpen. [...]«

Straffeloven

- 13 § 7, stk. 2, i Strafgesetzbuch (straffeloven, BGBl. 1998 I, s. 3322) bestemmer, at tysk strafferet finder anvendelse på gerninger begået uden for Tyskland, når gerningen er strafbar på gerningsstedet, eller gerningsstedet ikke er underlagt nogen straffemyndighed, og når gerningsmanden var udlænding på gerningstidspunktet, blev pågrebet på det nationale område, og på trods af, at udleveringsloven tillader udlevering af den pågældende på grund af gerningens art, ikke bliver udleveret, fordi der ikke er blevet indgivet nogen anmodning om udlevering inden for en rimelig frist, fordi denne er blevet afslået, eller fordi udleveringen ikke kan gennemføres.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Romano Piscioti er italiensk statsborger. Han har siden 2007 har været genstand for en undersøgelse i De Forenede Stater for at have deltaget i konkurrencebegrænsende samordninger og karteller og er af de amerikanske myndigheder blevet anmodet udleveret med henblik på strafforfølgning.
- 15 Den 26. august 2010 blev der udstedt en arrestordre af US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (Amerikas Forenede Staters føderale domstol i staten Floridas sydlige del, Fort Lauderdale) og et anklageskrift fra samme retsinstans' Grand Jury (storjury) mod ham. Romano Piscioti var sigtet for at have været en del af en arbejdsgruppe, der bestod af salgsmedarbejdere fra selskaber, der producerede pumpe-slanger til brug på havet, som havde begrænset konkurrencen ved at opdele markedet for salget af disse pumpe-slanger i staten Florida (De Forenede Stater) og andetsteds i perioden fra 1999 til slutningen af 2006.
- 16 Da Romano Piscioti den 17. juni 2013 under en rejse med fly fra Nigeria til Italien mellemlandede i lufthavnen i Frankfurt am Main (Tyskland), blev han anholdt af betjente fra det tyske forbundspoliti.
- 17 Den 18. juni 2013 blev Romano Piscioti fremstillet for Amtsgericht Frankfurt am Main (byretten i Frankfurt am Main, Tyskland) med henblik på behandlingen af den arrestordre, som var blevet udstedt af Amerikas Forenede Stater. Han modsatte sig en forenklet uformel udlevering.
- 18 På grundlag af en kendelse afsagt af Oberlandesgericht Frankfurt am Main (den regionale ret i første instans i Frankfurt am Main, Tyskland) den 24. juni 2013 blev Romano Piscioti foreløbigt varetægtsfængslet med henblik på hans udlevering. Den 7. august 2013 fremsendte Amerikas Forenede Stater den formelle anmodning om udlevering til Forbundsrepublikken Tyskland.
- 19 Den 16. august 2013 forlængede Oberlandesgericht Frankfurt am Main (den regionale ret i første instans i Frankfurt am Main) den foreløbige varetægtsfængsling af Romano Piscioti med henblik på udlevering som en formel varetægtsfængsling under afventning af udlevering.
- 20 Ved kendelse af 22. januar 2014 fastslog Oberlandesgericht Frankfurt am Main (den regionale ret i første instans i Frankfurt am Main), at anmodningen om udlevering af Romano Piscioti kunne efterkommes.
- 21 Den 6. februar 2014 anmodede Romano Piscioti Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) om at træffe foreløbige forholdsregler for at forhindre fuldbyrdelsen af kendelsen truffet af Oberlandesgericht Frankfurt am Main (den regionale ret i første instans i Frankfurt am Main) den 22. januar 2014. Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) forkastede denne anmodning ved kendelse af 17. februar 2014.

- 22 Ved skrivelse af 26. februar 2014 gjorde Romano Pisciotti Bundesministerium der Justiz (forbundsjustitsministeriet, Tyskland) opmærksom på, at hans udlevering ville være i strid med EU-retten, for så vidt som en ordret anvendelse af forfatningens artikel 16, stk. 2, første punktum, hvorefter den kun finder anvendelse på tyske statsborgere, ville tilsidesætte det generelle forbud mod forskelsbehandling.
- 23 Den 17. marts 2014 gav Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til udleveringen af Romano Pisciotti, der fandt sted den 3. april 2014.
- 24 På samme dato, den 17. marts 2014, anlagde Romano Pisciotti sag ved Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin, Tyskland) med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har pådraget sig et ansvar for at have givet tilladelse til hans udlevering, og om, at det pålægges denne medlemsstat at betale erstatning med rente.
- 25 Idet Romano Pisciotti erklærede sig skyldig i den straffesag, der var iværksat mod ham i De Forenede Stater, blev han idømt en fængselsstraf på to år, hvorfra blev trukket varetægtsfængslingen i Tyskland på ni og en halv måned, samt en bøde på 50 000 USD (ca. 40 818 EUR). Romano Pisciotti afsonede sin fængselsstraf i De Forenede Stater frem til sin løsladelse den 14. april 2015.
- 26 Den forelæggende ret har præciseret, at i henhold til retspraksis fra Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) er Forbundsrepublikken Tyskland underlagt den pligt, der følger af forfatningens artikel 1, stk. 3, og artikel 20, stk. 3, til at foretage sin egen legalitetskontrol af en tilladelse til udlevering og at overholde eventuelle folkeretlige forpligtelser. Den forelæggende ret har tilføjet, at Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager), bl.a. i Romano Pisciottis tilfælde, har fastslået, at det forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er anført i artikel 18 TEUF, ikke finder anvendelse i udleveringsforretninger med tredjelande, da dette forhold ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde.
- 27 Den forelæggende ret har anført, at den i modsætning til Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) er af den opfattelse, at EU-retten finder anvendelse på den foreliggende sag. Den har fremhævet, at Romano Pisciotti gjorde brug af den ret til at færdes frit, der er tillagt ved artikel 21, stk. 1, TEUF, idet han mellemlandede i Frankfurt am Main i forbindelse med sin flyrejse fra Nigeria til Italien. Desuden vil hans udlevering til De Forenede Stater ligeledes kunne være omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde som følge af aftalen mellem EU og USA.
- 28 Den forelæggende ret ønsker i denne sammenhæng oplyst, om denne aftales artikel 17, stk. 2, ikke desto mindre vil kunne fortolkes således, at den indfører en undtagelse til anvendelsen af EU-retten og dermed ville kunne begrunde en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Den hælder imidlertid til den opfattelse, at en sådan begrundelse ikke finder anvendelse, henset til den primære EU-ret.
- 29 I tilfælde af, at EU-retten er blevet tilsidesat af Forbundsrepublikken Tyskland, ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne tilsidesættelse er »tilstrækkelig kvalificeret« til at medføre en ret til erstatning. Den har anført, at den hælder til et bekræftende svar, idet den har fremhævet, at den er af den opfattelse, at denne medlemsstat i den foreliggende sag alene rådede over en ekstremt begrænset – hvis overhovedet nogen – skønsmargen. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl herom, for så vidt som der ikke fandtes nogen praksis fra Domstolen angående spørgsmålet, da Forbundsrepublikken Tyskland traf sin afgørelse.

30 På denne baggrund har Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Er udleveringsforretninger mellem en medlemsstat og et tredjeland et forhold, der uafhængigt af det konkrete tilfælde aldrig henhører under traktaternes materielle anvendelsesområde, således at det EU-retlige forbud mod forskelsbehandling i artikel 18, stk. 1, TEUF ikke skal tages i betragtning ved en (ordret) anvendelse af en forfatningsmæssig regel ([i den foreliggende sag forfatningens artikel 16, stk. 2, første punktum]), der kun forbyder udlevering af egne statsborgere til tredjelande?
- b) Såfremt dette spørgsmål skal besvares bekræftende: Skal spørgsmål 1 besvares anderledes, hvis udleveringsforretningen mellem en medlemsstat og Amerikas Forenede Stater falder ind under [aftalen mellem EU og USA]?

2) I det omfang anvendelsen af traktaterne ikke på forhånd er udelukket med hensyn til medlemsstaternes udleveringsforretninger med Amerikas Forenede Stater:

Skal artikel 18, stk. 1, TEUF og Domstolens hertil relevante praksis fortolkes således, at en medlemsstat på uberettiget vis handler i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 18, stk. 1, TEUF, hvis den på grundlag af en forfatningsmæssig regel ([i den foreliggende sag forfatningens artikel 16, stk. 2, første punktum]) i forbindelse med begæring om udlevering fra tredjelande behandler egne statsborgere og statsborgere fra andre [...]medlemsstater forskelligt, idet den kun udleverer de sidstnævnte?

3) Såfremt det i de ovenfor nævnte tilfælde besvares bekræftende, at der foreligger en tilsidesættelse af det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18, stk. 1, TEUF:

Skal Domstolens praksis forstås således, at der i et tilfælde som det foreliggende, hvor der forud for den kompetente myndigheds udleveringstilladelse obligatorisk skal foretages en legalitetskontrol ved en retslig procedure, hvis konklusion imidlertid kun er bindende for myndigheden, såfremt udleveringen erklæres for ulovlig, allerede i forbindelse med en simpel tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 18, stk. 1, TEUF kan foreligge en kvalificeret tilsidesættelse, eller er en åbenbar tilsidesættelse påkrævet?

4) Såfremt en åbenbar tilsidesættelse ikke er påkrævet:

Skal Domstolens praksis fortolkes således, at det må afvises, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse i et tilfælde som det foreliggende, allerede såfremt den nationale øverste udøvende myndighed, når der ikke findes nogen retspraksis fra Domstolens side vedrørende den konkrete situation i sagen (her: den materielle anvendelse af det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18, stk. 1, TEUF i forbindelse med medlemsstaternes udleveringsforretninger med Amerikas Forenede Stater), som begrundelse for [sin] afgørelse kan henvise til overensstemmelsen med tidligere afgørelser truffet af nationale retter i samme sag?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, der har været genstand for en anmodning om udlevering til De Forenede Stater i medfør af aftalen mellem

EU og USA, med henblik på en eventuel gennemførelse af denne anmodning er blevet anholdt i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, er denne borgers situation omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

- 32 I denne henseende skal det fastslås, at for så vidt som en anmodning om udlevering såsom den i hovedsagen omhandlede fremsættes inden for rammerne af aftalen mellem EU og USA efter dennes ikrafttræden, finder aftalen anvendelse på den pågældende.
- 33 Det skal desuden bemærkes, at Domstolen i dom af 6. september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 30), som vedrørte en anmodning om udlevering hidrørende fra et tredjeland, med hvilken Unionen ikke har indgået nogen udleveringsaftale, fastslog, at selv om reglerne på udleveringsområdet henhører under medlemsstaternes kompetence, idet en sådan aftale ikke foreligger, omfatter de situationer, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 18 TEUF, sammenholdt med EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, de situationer, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område som tillagt ved artikel 21 TEUF.
- 34 Det skal i lyset af den nævnte dom følgelig fastslås, at situationen for en unionsborger såsom Romano Piscioti, der er en italiensk statsborger, som har gjort brug af sin ret til at færdes frit i EU ved at mellemlande i Tyskland i forbindelse med sin hjemrejse fra Nigeria, henhører under traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF. Den omstændighed, at han på anholdelsestidspunktet blot var på gennemrejse i Tyskland, afkræfter ikke denne konstatering.
- 35 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, der har været genstand for en anmodning om udlevering til De Forenede Stater, med henblik på en eventuel gennemførelse af denne anmodning er blevet anholdt i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, er denne borgers situation omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, for så vidt som den nævnte borger har udøvet sin ret til at færdes frit i EU, og for så vidt som anmodningen om udlevering er blevet fremsat inden for rammerne af aftalen mellem EU og USA.

Det andet spørgsmål

- 36 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 TEUF i en situation som den, der er beskrevet i nærværende doms præmis 35, skal fortolkes således, at den er 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 de sidstnævnte, skønt den ikke tillader udlevering af sine egne statsborgere.
- 37 Det andet spørgsmål skal behandles i lyset af aftalen mellem EU og USA.
- 38 I denne henseende skal det fastslås, at denne aftale, hvis formål i overensstemmelse med dens artikel 1 er at udbygge samarbejdet mellem Unionen og Amerikas Forenede Stater inden for rammerne af gældende udleveringsforbindelser mellem medlemsstaterne og dette tredjeland, ikke som sådan behandler spørgsmålet, om den anmodede stat eventuelt behandler sine egne statsborgere og statsborgere fra andre stater forskelligt. Med undtagelse af artikel 13 om dødsstraf fastsætter denne aftale desuden ingen selvstændige grunde til at afslå udlevering.
- 39 Artikel 17 i aftalen mellem EU og USA fastsætter imidlertid udtrykkeligt i stk. 1, at en medlemsstat i sin egenskab af anmodet stat i overensstemmelse med en bilateral aftale mellem denne stat og Amerikas Forenede Stater kan påberåbe sig en grund til afslag på udlevering, der ikke er omfattet af

den nævnte aftale. Hvad angår udleveringstraktaten mellem Tyskland og De Forenede Stater skal det bemærkes, at dennes artikel 7, stk. 1, gør det muligt for de kontraherende parter ikke at udlevere deres egne statsborgere.

- 40 Desuden fremgår det af artikel 17, stk. 2, i aftalen mellem EU og USA, at den anmodede og den anmodende stat skal konsultere hinanden, hvis den anmodede stats forfatningsmæssige principper er til hinder for opfyldelsen af dens udleveringsforpligtelse, og spørgsmålet ikke kan løses under henvisning til aftalen mellem EU og USA eller til en gældende bilateral traktat.
- 41 Denne artikel 17 giver derfor principielt mulighed for, at en medlemsstat på grundlag af enten bestemmelserne i en bilateral aftale eller reglerne i sin egen forfatningsret forbeholder sine egne statsborgere en særlig behandling ved at forbyde deres udlevering.
- 42 Når dette er sagt, skal denne beføjelse desuden udøves i overensstemmelse med den primære ret og navnlig EUF-traktatens regler på ligebehandlingsområdet og på området for unionsborgernes frie bevægelighed.
- 43 Når en medlemsstat på grundlag af artikel 17, stk. 1 eller 2, i aftalen mellem EU og USA anvender en regel vedrørende afslag på udlevering, der er indeholdt i en bilateral aftale mellem en medlemsstat og Amerikas Forenede Stater, såsom artikel 7, stk. 1, i udleveringstraktaten mellem Tyskland og De Forenede Stater eller en bestemmelse som forfatningens artikel 16, hvorefter ingen tysk statsborger må udleveres, skal denne anvendelse således være i overensstemmelse med EUF-traktaten, herunder med traktatens artikel 18 og 21.
- 44 I denne henseende har Domstolen fastslået, at en medlemsstats nationale udleveringsregler, hvorved der indføres en forskelsbehandling i forhold til, om den pågældende person er statsborger i den pågældende medlemsstat eller statsborger i en anden medlemsstat, for så vidt som de fører til, at andre medlemsstaters statsborgere, som er rejst til 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 i EU (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 32).
- 45 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 pågældende medlemsstat, såsom Romano Piscioti, en begrænsning af retten til at færdes som omhandlet i artikel 21 TEUF (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 33).
- 46 En sådan begrænsning skal være begrundet i objektive hensyn og stå i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges (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, og af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 34).
- 47 Domstolen har anerkendt, at formålet om at undgå risikoen for straffrihed for personer, der har begået en lovovertrædelse, indgår i sammenhængen for forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet. Dette formål skal i sammenhængen for det i artikel 3, stk. 2, TEU omhandlede område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser anses for at have en legitim karakter i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).

- 48 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 (dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 38).
- 49 Romano Piscioti har gjort gældende, at for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland i sin nationale ret – i straffelovens § 7, stk. 2 – fastsætter en mulighed for på sit område at retsforfølge en person, der hidrører fra en anden medlemsstat, når udleveringen ikke kan gennemføres, tilkom det den førstnævnte medlemsstat at vælge denne mindre indgribende løsning og undlade at udlevere ham. Den tyske regering har imidlertid bestridt den fortolkning af denne bestemmelse, som dette argument er støttet på.
- 50 I det foreliggende tilfælde opstår dog alene spørgsmålet, om Forbundsrepublikken Tyskland i forhold til Romano Piscioti kunne have handlet på en måde, der var mindre indgribende i udøvelsen af hans ret til at færdes frit, ved at overveje at overgive ham til Den Italienske Republik snarere end at udlevere ham til Amerikas Forenede Stater.
- 51 I denne henseende har Domstolen fastslået, at det er vigtigt at give forrang til udvekslingen af oplysninger med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, med henblik på i givet fald at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre i retsforfølgelsesøjemed. 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, skal den således underrette den medlemsstat, hvor den nævnte borger er statsborger, og på anmodning fra den sidstnævnte medlemsstat i givet fald 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 (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 48 og 50).
- 52 Selv om denne løsning, således som det fremgår af præmis 46 i dom af 6. september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), blev valgt i en sammenhæng, som var kendetegnet ved, at der ikke forelå nogen international udleveringsaftale mellem Unionen og det pågældende tredjeland, finder den anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor aftalen mellem EU og USA indrømmer den anmodede medlemsstat beføjelse til ikke at udlevere sine egne statsborgere.
- 53 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det argument, som er blevet fremført af visse regeringer, der har afgivet indlæg, og hvorefter det i det væsentlige er blevet gjort gældende, at den omstændighed, at en anmodning om overgivelse i henhold til en europæisk arrestordre skal gives forrang for en anmodning om udlevering fremsat af Amerikas Forenede Stater, ville berøve den i artikel 10, stk. 2 og 3, i aftalen mellem EU og USA indeholdte regel, hvorefter den kompetente myndighed i den anmodede medlemsstat ved et sådant sammenfald skal træffe afgørelse om, hvilken stat personen skal overgives til, på grundlag af samtlige relevante forhold, sin virkning.
- 54 Den omstændighed, at den i nærværende doms præmis 51 omhandlede samarbejdsordning eventuelt står i vejen for en anmodning om udlevering til et tredjeland ved at give forrang til en europæisk arrestordre, og dette med henblik på at handle på en måde, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til at færdes frit (jf. i denne retning dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 49), frembyder nemlig ikke en automatisk karakter. Med henblik på at sikre målet om at bekæmpe den pågældende persons straffrihed for de handlinger, vedkommende foreholdes i anmodningen om udlevering, er det således et krav, at den europæiske arrestordre, der eventuelt er blevet udstedt af en anden medlemsstat end den anmodede medlemsstat, i det mindste vedrører de samme handlinger, og at udstedelsesmedlemsstaten, således som det fremgår af præmis 50 i dom af

6. september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), har kompetence i henhold til sin nationale ret til at retsforfølge personen for sådanne handlinger, selv når de er blevet begået uden for dens område.

- 55 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, sådan som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter og af retsmødet, at Den Italienske Republiks generalkonsulat var blevet underrettet om Romano Piscioti's situation inden gennemførelsen af den i hovedsagen omhandlede anmodning om udlevering, uden at de italienske domstolsmyndigheder udstedte en europæisk arrestordre mod denne person.
- 56 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, der har været genstand for en anmodning om udlevering til De Forenede Stater, inden for rammerne af aftalen mellem EU og USA og med henblik på en eventuel gennemførelse af denne anmodning er blevet anholdt i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, skal fortolkes således, at de ikke er 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 denne udlevering, 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 denne borger 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 retning.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

- 57 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det uforholdt at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 58 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 nævnte parter 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) EU-retten skal fortolkes således, at i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, der har været genstand for en anmodning om udlevering til Amerikas Forenede Stater, med henblik på en eventuel gennemførelse af denne anmodning er blevet anholdt i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, er denne borgers situation omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, for så vidt som den nævnte borger har udøvet sin ret til at færdes frit i Den Europæiske Union, og for så vidt som anmodningen om udlevering er blevet fremsat inden for rammerne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering af 25. juni 2003.
- 2) I et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor en unionsborger, der har været genstand for en anmodning om udlevering til Amerikas Forenede Stater, inden for rammerne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering af 25. juni 2003 og med henblik på en eventuel gennemførelse af denne anmodning er blevet anholdt i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, skal artikel 18 TEUF og 21 TEUF fortolkes således, at de ikke er 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 denne udlevering, 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 denne borger 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 retning.

Underskrifter