

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

YVES BOT

föredraget den 24 mars 2009¹

1. I förevarande mål har domstolen ombetts att på nytt ta ställning till räckvidden av artikel 4.6 i rådets rambeslut 2002/584/RIF,² vari det föreskrivs ett skäl till att verkställighet av en europeisk arresteringsorder får vägras.

2. Enligt denna bestämmelse får den rättsliga myndigheten i den verkställande medlemsstaten³ vägra att verkställa en sådan arresteringsorder som har utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff om den eftersökte ”uppehåller sig i, är medborgare eller bosatt i den verkställande medlemsstaten” och denna stat åtar sig att själv verkställa detta straff.

3. Rechtbank Amsterdam (Nederländerna)⁴ vill få klarhet i vilken utsträckning detta skäl till att vägra verkställighet kan vara tillämpligt på en tysk medborgare som är föremål för en

arresteringsorder som utfärdats av Förbundsrepubliken Tyskland för verkställighet av ett fängelsestraff och som sedan juni 2005 arbetar i Nederländerna där han bor tillsammans med sin maka.

4. Den nationella domstolen står även inför det faktum att den berörda personen inte har permanent uppehållstillstånd i Nederländerna och att han, enligt nederländsk rätt, inte kan dra fördel av nämnda skäl till att vägra verkställighet på grund av att bestämmelsen om att överlämnande av en nederländsk medborgare för verkställighet av ett straff ska vägras endast omfattar medborgare i andra medlemsstater som har ett sådant uppehållstillstånd.

5. Rechtbank Amsterdam vill således få klarhet i hur länge den person som omfattas av en europeisk arresteringsorder ska ha vistats i den verkställande medlemsstaten för att denna person ska anses uppehålla sig i eller vara bosatt i denna stat, i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, s. 1) (nedan kallat rambeslutet).

3 — Nedan kallad den verkställande rättsliga myndigheten.

4 — Enligt den förklaring som Konungariket Nederländerna har avgett i enlighet med artikel 35 EU, har denna domstol rätt att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EG-domstolen rörande tolkningen av en rättsakt som antagits inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, såsom rambeslutet (Information rörande tidpunkten för Amsterdamfördragets ikraftträdande, EGT L 114, 1999, s. 56).

6. Vidare vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida det får uppställas ytterligare administrativa krav för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som anges i denna bestämmelse, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd.

7. Den nationella domstolen vill slutligen få klarhet i huruvida icke-diskrimineringsprincipen utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken bestämmelsen om att överlämnande av en av landets medborgare ska vägras när överlämnandet begärs för att verkställa ett straff endast omfattar medborgare i andra medlemsstater som har permanent uppehållstillstånd.

8. Dessa tre frågor ligger mycket nära de frågor som i ett annat sammanhang hänsköts till domstolen i målet Kozłowski, där domstolen meddelade dom den 17 juli 2008,⁵ det vill säga efter mottagandet av förevarande begäran om förhandsavgörande.

9. I nämnda dom gav domstolen en definition av begreppen "uppehåller sig" och "bosatt"

i den verkställande medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet. Domstolen gav även svar på den andra frågan, som avser huruvida det får uppställas administrativa krav för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som anges i nämnda bestämmelse, såsom ett krav på nationellt uppehållstillstånd. Domstolen tog däremot inte ställning till den sista frågan, vilken avser huruvida en nationell lagstiftning som förbjuder att en av landets medborgare överlämnas, men inte att en medborgare i en annan medlemsstat överlämnas, är förenlig med icke-diskrimineringsprincipen.

10. Förevarande mål bör föranleda domstolen att precisera och komplettera de svar som gavs i domen i det ovannämnda målet Kozłowski beträffande räckvidden av artikel 4.6 i rambeslutet.

11. Vad beträffar den nationella domstolens första fråga kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att det avgörande villkoret, i begreppet "bosatt" och i begreppet "uppehåller sig", är huruvida den person som avses i en europeisk arresteringsorder har en tillräcklig anknytning till den verkställande medlemsstaten för att verkställigheten av straffet i denna stat ska anses underlätta personens återanpassning. Det ska påpekas att vistelsens längd i denna stat utgör en av de relevanta omständigheter som det ankommer på den behöriga domstolen att beakta vid bedömningen av huruvida detta villkor är uppfyllt.

⁵ — Dom av den 17 juli 2008 i mål C-66/08, Kozłowski (REG 2008, s. I-6041).

12. Vad beträffar den andra frågan kommer jag att föreslå att domstolen ska svara att det inte får uppställas några ytterligare administrativa krav för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som anges i artikel 4.6 i rambeslutet, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd.

13. Slutligen kommer jag att föreslå att domstolen, som svar på den nationella domstolens tredje fråga, ska slå fast att en sådan nationell lagstiftning som den i målet aktuella lagstiftningen står i strid med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 12 EG.

14. Innan jag i detalj går igenom min analys förefaller det lämpligt att redogöra för följande väsentliga principer, vilka kommer att återkomma vid bedömningen nedan och som har varit vägledande för mitt resonemang:

— Förfarandet med en europeisk arresteringsorder, vilket infördes genom rambeslutet, har ersatt förfarandet för utlämning mellan medlemsstaterna, vilket kvarstår i samarbetet med tredjeländer och mellan medlemsstaterna när förfarandet med en europeisk arresteringsorder undantagsvis inte är tillämpligt,

särskilt av skäl som avser rambeslutets tillämpning i tiden.

— Bestämmelserna i artikel 4.6 i rambeslutet gör det nödvändigt att behandla frågor som i själva verket avser materiell straffrätt, eftersom tillämpningen av dessa bestämmelser oundvikligen har ett direkt samband med begreppet den dömda personens återanpassning. Straffrättens moderna utveckling, vilken är gemensam för medlemsstaterna, har medfört att återanpassning är en viktig funktion av straffet och därav följer, enligt principen om individualiserad påföljd i vilken de bestämmelser som reglerar straffets verkställighet ingår, att varje beslut ska fattas med beaktande av de särskilda omständigheterna i varje dömd persons personliga situation.

— Verkställigheten och utdömandet av ett fängelsestraff eller en därmed jämförbar åtgärd, såsom en "frihetsberövande åtgärd", rör den personliga friheten. Rättssystemens bestämmelser, vilka i samtliga medlemsstater utgör en garanti för att denna frihet respekteras, måste följaktligen iakttas, särskilt vad gäller det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolarna med nödvändighet måste förfoga över för att effektivt kunna genomföra de principer som de har fått i uppgift att tillämpa.

I — Gemenskapsrätten

A — *De relevanta bestämmelserna i rambeslutet*

15. Rambeslutet syftar till att avskaffa det formella utlämningsförfarande mellan medlemsstaterna som föreskrivs i de olika konventioner som medlemsstaterna har anslutit sig till och ersätta det med ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter.⁶ I skäl 5 i rambeslutet anges i det avseendet följande:

”Målet för [Europeiska] unionen att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har medfört att behovet av utlämning mellan medlemsstaterna har försvunnit, och att det skall ersättas av ett system för överlämnande mellan rättsliga myndigheter. De nuvarande förfarandena för utlämning är komplicerade och riskerar att ge upphov till förseningar, vilket kan avhjälpas genom införande av ett nytt förenklat system för överlämnande av dömda eller misstänkta personer för verkställighet av domar eller lagföring. De traditionella samarbetsförbindelser mellan medlemsstaterna som hittills varit rådande bör ersättas av ett system med fri rörlighet för straffrättsliga avgöranden, såväl preliminära som slutliga, i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.”

16. Rambeslutet vilar på principen om ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden, vilken utgör en ”hörnsten” i det rättsliga samarbetet,⁷ och på en ”hög grad av förtroende” mellan medlemsstaterna.⁸

17. Artikel 1 i rambeslutet har rubriken ”Skyldighet att verkställa en europeisk arresteringsorder”. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Den europeiska arresteringsordern är ett rättsligt avgörande, utfärdat av en medlemsstat med syftet att en annan medlemsstat skall gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd.

2. Medlemsstaterna skall verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i detta rambeslut.

6 — Skälen 1 och 5 i rambeslutet.

7 — Skäl 6 i rambeslutet.

8 — Skäl 10 i rambeslutet.

3. Detta rambeslut påverkar inte skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen.”

vägras. I artikel 4.6 i rambeslutet föreskrivs följande:

”Den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder

18. Om en europeisk arresteringsorder utfärdas för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd måste det, enligt artikel 2 i rambeslutet, ha dömts ut ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd om minst fyra månader.

...

19. I artikel 2 föreskrivs även en förteckning över 32 brott som medför att en europeisk arresteringsorder ska verkställas även om de aktuella gärningarna inte är straffbelagda i den verkställande medlemsstaten, förutsatt att brotten kan leda till fängelse i minst tre år i den utfärdande medlemsstaten. När det gäller andra brott får den verkställande medlemsstaten förena överlämnandet av den person som avses i en europeisk arresteringsorder med villkoret att det ska föreligga dubbelstraffbarhet.

om den europeiska arresteringsordern har utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd och den eftersökte uppehåller sig i, är medborgare eller bosatt i den verkställande medlemsstaten och denna stat åtar sig att själv verkställa detta straff eller denna åtgärd enligt denna medlemsstats lagstiftning.”

20. I artiklarna 3 och 4 i rambeslutet behandlas skälen till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska vägras respektive skälen till att sådan verkställighet får

21. Detta skäl till att verkställighet får vägras kompletteras av artikel 5.3 i rambeslutet, vilken är tillämplig när en europeisk arresteringsorder utfärdas för lagföring. Enligt denna bestämmelse får överlämnandet av den person som avses i en europeisk arresteringsorder, om personen är medborgare eller bosatt i den verkställande medlemsstaten, underkastas villkoret att personen efter att ha hörts återsänds till denna stat för att där avtjäna det fängelsestraff eller den frihetsberövande åtgärd som dömts ut i den utfärdande medlemsstaten.

B — Räckvidden av dessa bestämmelser i rambeslutet enligt domen i målet Kozłowski

rättsliga myndigheterna och ville stanna i Tyskland efter frigivningen.

22. Domen i det ovannämnda målet Kozłowski avsåg följande faktiska och rättsliga omständigheter.

23. De tyska rättsliga myndigheterna hade mottagit en begäran om överlämnande av en polsk medborgare, Szymon Kozłowski, enligt en europeisk arresteringsorder som hade utfärdats av en polsk domstol för verkställighet av ett fängelsestraff på fem månader som ådömts genom en lagakraftvunnen dom.

24. Szymon Kozłowski avtjänade ett fängelsestraff i fängelset i Stuttgart (Tyskland) på tre år och sex månader. Han hade ådömts detta straff av tysk domstol för ett flertal fall av bedrägeri, som han hade gjort sig skyldig till i Tyskland.

25. Szymon Kozłowski var ogift och barnlös. Han behärskade endast i begränsad mån eller inte alls det tyska språket. Han hade rest in till Tyskland i februari 2005 och hade uppehållit sig där fram till dess att han greps, den 10 maj 2006, med vissa avbrott bland annat i samband med julleddigheten. Han hade tillfälligt arbetat där i byggbranschen. Han motsatte sig ett överlämnande till de polska

26. Artikel 4.6 i rambeslutet har införlivats med tysk rätt genom olika bestämmelser beroende på om den berörda personen är tysk medborgare eller utländsk medborgare.

27. När det gäller tyska medborgare är det endast möjligt att utlämna dessa för verkställighet av ett frihetsstraff om den lagförda personen ger sitt samtycke.⁹ Vad beträffar utlämningar som stadigvarande uppehåller sig i Tyskland, oberoende av om de är medborgare i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland, kan beviljande av utlämning för verkställighet av ett frihetsstraff vägras om den berörda personen inte ger sitt samtycke till utlämningen och dennes skyddsvärda intresse av att straffet verkställs i Tyskland väger tyngst.¹⁰

28. Denna lagstiftning är en följd av ett avgörande av Bundesverfassungsgericht (Tyskland) av den 18 juli 2005, varigenom den tidigare lagen förklarades strida mot grundlagen på grund av att den på ett oproportionerligt sätt kränkte den grund-

9 — 80 § punkt 3 i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) av den 23 december 1982, i dess lydelse enligt lagen om den europeiska arresteringsordern (Europäisches Haftbefehls-gesetz) av den 20 juli 2006 (BGBl. 2006 I, s. 1721).

10 — 83b § punkt 2 i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

läggande rätten för varje tysk medborgare att inte bli utlämnad.¹¹

31. Oberlandesgericht ställde således följande två frågor till domstolen:

29. Oberlandesgericht (Tyskland) hade att ta ställning till följande två frågor. För det första skulle den fastställa huruvida Szymon Kozłowski uppehöll sig eller var bosatt i Tyskland i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet. Närmare bestämt ville den få klarhet i hur denna bedömning påverkades av att Szymon Kozłowskis vistelse i Tyskland avbröts år 2005 och år 2006, och av den omständigheten att Szymon Kozłowski, mer än tre månader efter inresan till Tyskland, inte arbetade där utan försörjde sig huvudsakligen genom att begå brott, vilket gjorde att det framstod som osäkert om hans vistelse i Tyskland var laglig, och slutligen av den omständigheten att Szymon Kozłowski avtjänade ett fängelsestraff.

30. För det andra ville Oberlandesgericht få klarhet i huruvida den tyska lagstiftning varigenom artikel 4.6 i rambeslutet införlivades var förenlig med icke-diskrimineringsprincipen. Den önskade i synnerhet att domstolen skulle ta ställning till frågan om huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, det var möjligt att göra åtskillnad mellan landets egna medborgare och utländska medborgare som är unionsmedborgare.

”1) Kan en person anses vara bosatt eller uppehålla sig i en [verkställande] medlemsstat, i den mening som avses i artikel 4.6 i [rambeslutet], trots att denne

a) inte, utan avbrott, uppehåller sig i den [verkställande] medlemsstaten,

b) inte uppehåller sig där i enlighet med de nationella bestämmelserna om inresa och uppehåll,

c) yrkesmässigt begår brott i den staten, och/eller

d) avtjänar ett frihetsstraff i den staten?

¹¹ — Artikel 16.2 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) har följande lydelse:

”En tysk medborgare får inte utlämnas till utlandet. Undantagsbestämmelser får antas genom lag för utlämning till en medlemsstat i Europeiska unionen eller till en internationell domstol, förutsatt att rättsstatsprinciperna garanteras.”

- 2) Är det förenligt med unionsrätten, särskilt med principen om icke-diskriminering och om unionsmedborgarskap enligt artikel 6.1 i Fördraget om Europeiska unionen jämförd med artikel 12 [EG] samt artikel 17 [EG] och följande artiklar ... att införliva artikel 4.6 i [rambeslutet] på så sätt att en [verkställande] medlemsstats utlämning av egna medborgare mot deras vilja för verkställighet av påföljd alltid är otillåten, medan utlämning av medborgare i andra medlemsstater mot deras vilja efter bedömning av behörig myndighet däremot kan beviljas och, om så är fallet, ska nämnda principer åtminstone beaktas i samband med bedömningen?”
- i syfte att bedöma huruvida den eftersökta personen har sådan anknytning till den verkställande medlemsstaten som gör det möjligt att fastställa att den berörda personen 'uppehåller sig' i den mening som avses i nämnda artikel 4.6, ska det göras en helhetsbedömning som grundar sig på flera objektiva omständigheter som kännetecknar personens situation. Bland annat ska varaktigheten och arten av den eftersökta personens vistelse samt villkoren för denna bedömas samt vilka familjeband och ekonomiska band personen har till den verkställande medlemsstaten.”

32. I domen i det ovannämnda målet Kozłowski besvarade domstolen endast den första frågan. Den slog fast följande:

33. Domstolens svar grundade sig på följande skäl:

”Artikel 4.6 i... rambeslut[et]... ska tolkas på så sätt att

— Innebörden och räckvidden av uttrycken ”uppehåller sig” och ”bosatt” definieras inte i rambeslutet.

— en eftersökt person är ’bosatt’ i den verkställande medlemsstaten när denne verkligen är bosatt i denna medlemsstat och personen ’uppehåller sig’ där när den efter en stabil vistelse under viss tid i samma medlemsstat har ansetts få en sådan anknytning till denna medlemsstat som kan jämföras med sådan anknytning som följer av att personen är bosatt i denna medlemsstat, och

— Uttrycket ”uppehåller sig” kan inte ges en vid tolkning. En sådan tolkning skulle innebära att den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder enbart av det skälet att den eftersökta personen tillfälligt befinner sig i den verkställande

- medlemsstaten. Uttrycket kan emellertid inte heller tolkas på så sätt att en eftersökt person som uppehåller sig där sedan en viss tid tillbaka inte i något fall kan anses ha en sådan anknytning till denna medlemsstat som skulle kunna motivera att detta skäl till att verkställighet får vägras kan göras gällande.
- Uttrycket ”uppehåller sig” har således betydelse vid fastställandet av tillämpningsområdet för artikel 4.6 i rambeslutet.
 - Uttrycken ”uppehåller sig” och ”bosatt” ska ges en enhetlig tolkning inom unionen och medlemsstaterna får inte ge dessa uttryck en större räckvidd än den som följer av denna tolkning.
 - I syfte att i ett enskilt fall få klarhet i huruvida det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet är tillämpligt, ska den verkställande rättsliga myndigheten i ett första skede endast fastställa om personen är medborgare, bosatt eller uppehåller sig i denna stat och därefter, om så är fallet, i ett andra skede bedöma huruvida det föreligger ett berättigat intresse som motiverar att det fängelsestraff som utdömts i den utfärdande medlemsstaten ska verkställas i den verkställande medlemsstaten.
 - I det avseendet har artikel 4.6 i rambeslutet särskilt till syfte att möjliggöra för den verkställande rättsliga myndigheten att lägga särskild vikt vid möjligheterna att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället.
 - Uttrycken ”bosatt” respektive ”uppehåller sig” avser följaktligen situationer där den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder verkligen är bosatt i den verkställande medlemsstaten respektive efter en stabil vistelse under viss tid i samma medlemsstat har ansetts få en sådan anknytning till denna medlemsstat som kan jämföras med sådan anknytning som följer av att en person är bosatt i medlemsstaten.
 - I syfte att i ett enskilt fall bedöma huruvida en person har fått en sådan anknytning, ska det göras en helhetsbedömning som grundar sig på flera objektiva omständigheter som kännetecknar personens situation. Bland annat ska varaktigheten och arten av den eftersökta personens vistelse och villkoren för denna bedömas samt vilka familjeband och ekonomiska band personen har till den verkställande medlemsstaten.

- Vid denna helhetsbedömning kan inte en av dessa omständigheter i sig ha någon avgörande betydelse.
 - Vad beträffar de omständigheter som åberopades av den hänskjutande domstolen, kan inte endast den omständigheten att den eftersökta personen inte utan avbrott har uppehållit sig i den verkställande medlemsstaten och den omständigheten att personen inte uppehåller sig där i enlighet med de nationella uppehållsrättsliga bestämmelserna utsluta att personen i fråga "uppehåller sig" i denna stat, men dessa omständigheter kan dock ha betydelse.
 - Den omständigheten att den berörda personen yrkesmässigt gör sig skyldig till brottslighet i den verkställande medlemsstaten och den omständigheten att personen i fråga avtjänar ett frihetsstraff där saknar relevans vid bedömningen av huruvida personen "uppehåller sig" i denna stat. Dessa omständigheter kan dock ha betydelse, om personen i fråga "uppehåller sig" i den verkställande medlemsstaten, vid bedömningen av huruvida det föreligger ett legitimt skäl till att vägra verkställighet.
34. En tillämpning av dessa kriterier på Szymon Kozłowski's särskilda situation föranledde domstolen att slå fast att en sådan person inte skulle anses vara bosatt i Tyskland och inte heller skulle anses uppehålla sig där, med hänsyn till varaktigheten och arten av personens vistelse och villkoren för denna samt avsaknaden av familjeband och personens mycket obetydliga ekonomiska band till denna stat.

II — Den faktiska och rättsliga bakgrunden i beslutet om hänskjutande

A — Den eftersökta personens situation

35. Dominic Wolzenburg ådömdes av flera tyska domstolar ett fängelsestraff på ett år och nio månader på grund av att han gjort sig skyldig till flera brott, bland annat genom införsel av marijuana till Tyskland.

36. Den 13 juli 2006 utfärdade åklagarmyndigheten i Aachen (Tyskland) en europeisk arresteringsorder avseende Dominic Wolzenburg för verkställighet av detta straff, vilken sändes den 3 augusti 2006.

37. Dominic Wolzenburg reste in till Nederländerna i början av juni 2005. Sedan den 16 juni 2005 uppehåller han sig där i en lägenhet i Venlo, enligt ett hyresavtal som är

upprättat i hans och hans makas namn. Han är inskriven i denna kommuns register. Vid förhandlingen den 30 november 2007 uppgav Dominic Wolzenburg att hans maka, som också är tysk medborgare, var gravid.

38. Dominic Wolzenburg var anställd i Nederländerna under åren 2005, 2006 och 2007. Den 24 juli 2005 tilldelades han ett skatte- och socialförsäkringsnummer. Han visade att han omfattades av en sjukförsäkring under perioden den 1 januari 2006 till den 31 december 2008.

39. Den 20 september 2006 anmälde sig Dominic Wolzenburg vid myndigheten med ansvar för immigrations- och medborgarskapsfrågor för att skriva in sig som unionsmedborgare. Den nationella domstolen har angett att han har uppehållsrätt enligt gemenskapsrätten och att han inte borde förlora sin uppehållsrätt i Nederländerna till följd av de brott som han dömts för.

40. Den nationella domstolen har även angett att de gärningar som avser införsel av marijuana till Tyskland delvis begicks i Nederländerna, vilket medför att den berörda personen även hade kunnat lagföras i den staten.

B — *Den nederländska lagstiftningen*

41. Artikel 4.6 i rambeslutet har genomförts i Nederländerna genom artikel 6 i lagen om överlämnande av personer (*Overleveringswet*) av den 29 april 2004,¹² vilken har följande lydelse:

”1. Överlämnande av en nederländsk medborgare får beviljas om vederbörande begärs överlämnad med anledning av en brottsutredning som avser personen i fråga och om den verkställande rättsliga myndigheten anser att det har lämnats garantier för att, om personen döms till ett ovillkorligt frihetsstraff i den utfärdande medlemsstaten för gärningar för vilka överlämnande får beviljas, straffet kan avtjänas i Nederländerna.

2. Överlämnande av en nederländsk medborgare får inte beviljas om överlämnandet har begärts för att verkställa ett frihetsstraff som den eftersökte har ådömts genom en lagakraftvunnen dom.

3. När överlämnande vägras endast med stöd av bestämmelserna i punkt 2 ska åklagarmyndigheten informera den utfärdande rättsliga

¹² — *Staatsblad* 2004, nr 195, i dess senare ändrade lydelse (nedan kallad OLW).

myndigheten om att den är beredd att ta över verkställigheten av domen, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i Konvention om överförande av dömda personer av den 21 mars 1983 (Trb. 1983, 74) eller i enlighet med en annan tillämplig konvention.

...

5. Punkterna 1–4 är också tillämpliga på en utlänning med permanent uppehållstillstånd, förutsatt att han kan lagföras i Nederländerna för de gärningar som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern och förutsatt att han inte kan förväntas förlora sin uppehållsrätt i Nederländerna till följd av ett straff eller en åtgärd som han ådöms efter överlämnandet.”

III — Tolkningsfrågorna

42. Den nationella domstolen har uppgett att bestämmelserna i artikel 6.5 OLW är tillämpliga när en europeisk arresteringsorder har utfärdats för verkställighet av ett straff, vilket medför att överlämnande ska vägras om villkoren i dessa bestämmelser är uppfyllda, i enlighet med artikel 6.2 OLW.

43. Den nationella domstolen har även angett att dessa bestämmelser har till syfte att underlätta den dömda personens återanpassning, genom att möjliggöra för personen att avtjäna sitt straff så nära som möjligt den sociala miljö där personen ska återintegreras.

44. Den nationella domstolen har dock påpekat att det följer av artikel 6.5 OLW att medborgare i en annan medlemsstat som har uppehållsrätt i Nederländerna enligt artikel 18 EG, men som inte har permanent uppehållstillstånd, inte omfattas av denna bestämmelse i OLW.

45. Den nationella domstolen har angett att det för beviljande av ett permanent uppehållstillstånd uppställs som krav både att personen har uppehållit sig i Nederländerna under fem år utan avbrott och att en avgift på 201 euro betalas.

46. Den omständigheten att det är omöjligt för medborgare i en annan medlemsstat som inte har permanent uppehållstillstånd att dra fördel av det hinder mot överlämnande som anges i artikel 6.5 OLW påverkar, enligt den nationella domstolen, de rättigheter som dessa har i egenskap av unionsmedborgare.

47. Efter att ha erinrat om att den nationella domstolen, enligt dom av den 16 juni 2005 i målet Pupino,¹³ är skyldig att tolka nationell rätt i enlighet med rambeslutet, förutsatt att det inte leder till en tolkning *contra legem*, beslutade Rechtbank Amsterdam att vilande-förklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

ringsorder hade uppehållit sig lagligen i den verkställande medlemsstaten med stöd av artikel 18.1 EG under en viss minsta period?

- ”1) Ska personer som saknar medborgarskap i den verkställande medlemsstaten, men som är medborgare i en annan medlemsstat och som med stöd av artikel 18.1 EG lagligen uppehåller sig i den verkställande medlemsstaten, anses utgöra sådana personer som uppehåller sig i eller är bosatta i den verkställande medlemsstaten i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, oavsett den lagliga vistelsens längd?
- 2) a) För det fall fråga 1 ska besvaras nekande, ska uttrycken i fråga 1 tolkas på så sätt att de avser personer som saknar medborgarskap i den verkställande medlemsstaten, men som är medborgare i en annan medlemsstat och som innan de greps med stöd av en europeisk arresteringsorder hade uppehållit sig lagligen i den verkställande medlemsstaten med stöd av artikel 18.1 EG under en viss minsta period?
- b) För det fall fråga 2 a ska besvaras jakande, vilka krav får då ställas på den lagliga vistelsens längd?
- 3) För det fall fråga 2 a ska besvaras jakande, får den verkställande medlemsstaten förutom krav avseende den lagliga vistelsens längd också uppställa ytterligare administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd?
- 4) Ska nationella bestämmelser som innehåller villkor för när den [verkställande] rättsliga myndigheten... ska vägra att efterkomma en europeisk arresteringsorder för verkställighet av ett frihetsstraff anses omfattas av EG-fördragets (materiella) tillämpningsområde?

13 — Dom av den 16 juni 2005 i mål C-105/03, Pupino (REG 2005, s. I-5285).

- 5) Ska artikel 6.2 och 6.5 OLW, med hänsyn till att

inte kommer att förlora sin uppehållsrätt till följd av det genom lagakraftvunnen dom ådömda frihetsstraffet, men som inte har permanent uppehållstillstånd i Nederländerna?”

- artikel 6.2 och 6.5 OLW innehåller bestämmelser enligt vilka sådana personer som saknar nederländskt medborgarskap men som innehar permanent uppehållstillstånd i Nederländerna ska likställas med nederländska medborgare, och

IV — Bedömning

- dessa bestämmelser leder till att överlämnande av personer tillhörande dessa kategorier ska vägras för det fall den europeiska arresteringsordern avser verkställighet av ett frihetsstraff som har ådömts genom lagakraftvunnen dom,

anses ge upphov till sådan diskriminering som är förbjuden enligt artikel 12 EG, på grund av att nämnda likställande inte också gäller för medborgare i andra medlemsstater som har uppehållsrätt med stöd av artikel 18.1 EG och som

48. De tolkningsfrågor som den nationella domstolen har ställt omfattar tre frågeställningar, vilka kommer att bedömas i tur och ordning. Den första frågeställningen avser hur lång den eftersökta personens vistelse i den verkställande medlemsstaten ska vara för att denna person ska anses ”uppehålla sig” eller vara ”bosatt” i denna stat i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet. Den andra frågeställningen rör huruvida det får uppställas administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd, för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i denna bestämmelse. Den tredje frågeställningen avser huruvida icke-diskrimineringsprincipen i artikel 12 EG utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, enligt vilken överlämnande av landets egna medborgare alltid ska vägras medan överlämnande av medborgare i andra medlemsstater endast får vägras om de har permanent uppehållstillstånd.

A — Vistelsens längd i den verkställande medlemsstaten

49. Den nationella domstolen har ställt frågorna 1, 2 a och 2 b för att få klarhet i hur länge den eftersökta personen ska ha vistats i den verkställande medlemsstaten för att denna person ska anses uppehålla sig eller vara bosatt i denna stat i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet.

50. Enligt min mening framgår svaret på denna fråga ganska tydligt av domen i det ovannämnda målet Kozłowski. I nämnda dom slog domstolen fast att en person är bosatt i den verkställande medlemsstaten när denne verkligen är bosatt i denna medlemsstat och att en person uppehåller sig där när den efter en stabil vistelse under viss tid i samma medlemsstat har ansetts få en sådan anknytning till denna medlemsstat som kan jämföras med sådan anknytning som följer av att en person är bosatt i denna medlemsstat.

51. Domstolen angav att det, för att i ett enskilt fall bedöma huruvida en person har fått en sådan anknytning, ska göras en helhetsbedömning som grundar sig på flera objektiva omständigheter som kännetecknar personens situation. Bland annat ska varaktigheten och arten av personens vistelse i den verkställande medlemsstaten samt villkoren för denna bedömas samt vilka familjeband och ekonomiska band personen har till denna stat.

52. Domstolen gjorde detta konstaterande utifrån den omständigheten att begreppen "uppehåller sig" och "bosatt" inte definieras i rambeslutet och att de ska ges en enhetlig tolkning inom unionen, och inte en vid tolkning, vilken ska fastställas med hänsyn till de mål som eftersträvas genom artikel 4.6 i rambeslutet, däribland målet att underlätta den eftersökta personens återanpassning.

53. Av dessa uttalanden kan således följande slutsatser dras med avseende på förevarande mål.

54. För det första utgör längden på den eftersökta personens vistelse i den verkställande medlemsstaten en av de omständigheter som ska beaktas för att avgöra huruvida denna person har en tillräcklig anknytning till denna stat. Detta gäller både vad beträffar begreppet bosatt och begreppet uppehåller sig, vilket bekräftas av definitionen av sistnämnda begrepp, enligt vilken en person uppehåller sig i den verkställande medlemsstaten när den efter en stabil vistelse under viss tid i samma medlemsstat har ansetts få en sådan anknytning till denna medlemsstat som kan jämföras med sådan anknytning som följer av att en person är bosatt i denna medlemsstat.

55. För det andra ska vistelsen vara "under viss tid",¹⁴ det vill säga av en betydande längd för att, med hänsyn till den eftersökta personens hela situation, visa att denna person har en verklig anknytning till den verkställande medlemsstaten.

56. Härav följer att en person inte kan anses uppehålla sig eller vara bosatt i den verkställande medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, oavsett längden på personens vistelse i denna stat. På samma sätt som att det inte räcker att den eftersökta personen tillfälligt befinner sig i den verkställande medlemsstaten för att anses uppehålla sig där,¹⁵ räcker det nämligen inte att personen endast har sin faktiska eller huvudsakliga bosättning där sedan mycket kort tid tillbaka, utan att ännu ha en annan anknytning till denna stat, såsom yrkesverksamhet eller medföljande familjemedlemmar.

57. Det framgår dock även av uttrycket "under viss tid" som användes i domen i det ovannämnda målet Kozłowski att det inte heller krävs att den eftersökta personen utan avbrott har varit bosatt i denna stat under en bestämd tid, exempelvis fem år, vilket krävs

enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG¹⁶ för att få permanent uppehållsrätt. Eftersom begreppen "bosatt" och "uppehåller sig" ska ges en enhetlig tolkning inom unionen, får en medlemsstat inte uppställa krav på en obligatorisk lagstadgad längd på vistelsen. Jag anser att den nederländska lagen strider mot rambeslutet, i den del lagen leder till att en vägran att överlämna en medborgare i en annan medlemsstat villkoras av att medborgaren har uppehållit sig i Nederländerna under fem år utan avbrott.

58. Frågan om huruvida längden på den eftersökta personens vistelse i den verkställande medlemsstaten räcker för att personen ska kunna dra fördel av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet ska således avgöras genom en konkret bedömning av vistelsens längd, med beaktande av samtliga andra relevanta objektiva omständigheter som kännetecknar personens situation.

59. Mer konkret har domstolen beskrivit den analysmetod som den verkställande rättsliga myndigheten ska använda sig av för att avgöra huruvida detta skäl till att vägra verkställighet ska tillämpas. Denna myndighet ska i ett första

14 — Domen i det ovannämnda målet Kozłowski, punkt 46.

15 — *Ibidem*, punkt 36.

16 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

skede endast fastställa om personen är medborgare, bosatt eller uppehåller sig i denna stat och därefter, om så är fallet, i ett andra skede bedöma huruvida det föreligger ett berättigat intresse som motiverar att det fängelsestraff som utdömts i den utfärdande medlemsstaten ska verkställas i den verkställande medlemsstaten.¹⁷ Ur den synvinkeln utgör den eftersökta personens återanpassning endast ett av de berättigade intressena.

60. Denna tolkning av artikel 4.6 i rambeslutet är enligt min mening inte övertygande.

61. För det första kan jag inte, med hänsyn till de villkor som anges i denna artikel och systemet i rambeslutet, se vilket annat berättigat intresse som skulle kunna eftersträvas genom denna bestämmelse. Vidare ska det erinras om att det i artikel 4.6 i rambeslutet föreskrivs ett undantag från principen om överlämnande i artikel 1.2 i rambeslutet och artikeln kan därför inte ges en vid tolkning, vilket domstolen påpekade angående begreppet ”uppehåller sig”.¹⁸

62. För det andra förefaller denna analysmetod för att genomföra artikel 4.6 i rambeslutet inte vara förenlig med metoden för att tolka ett begrepp som avses i en gemenskapsrättsakt. Enligt denna tolkningsmetod ska ett sådant begrepp, när det inte definieras i rätts-

akten och rättsakten inte heller innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar, definieras med beaktande av begreppets sammanhang och det eftersträvide målet med detta.¹⁹ De begrepp som utgör ett villkor för tillämpningen av den aktuella gemenskapsbestämmelsen ska i varje enskilt fall bedömas med beaktande av det eftersträvide målet med bestämmelsen.

63. Jag anser således att den verkställande rättsliga myndigheten, för att fastställa huruvida den eftersökta personen ”uppehåller sig” eller är ”bosatt” i den verkställande medlemsstaten i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, i varje enskilt fall ska bedöma huruvida personen i fråga har en sådan anknytning till denna stat att en verkställighet av straffet i denna stat framstår som nödvändig för att underlätta personens återanpassning. Det är ju med beaktande av detta mål som innehållet i dessa begrepp definierades av domstolen i domen i det ovan nämnda målet Kozłowski och som innehållet ska bedömas i varje enskilt fall.

64. Den plats där en person som ska avtjäna ett fängelsestraff eller en frihetsberövande åtgärd uppehåller sig eller är bosatt är relevant för personens återanpassning, eftersom återanpassningen syftar till att möjliggöra för denna person att återfinna sin plats i samhället, det vill säga den familjemiljö, sociala miljö och yrkesmiljö som personen vistades i före verkställigheten av straffet och dit personen sannolikt kommer att återvända efter avtjänat straff.

17 — Domen i det ovan nämnda målet Kozłowski, punkt 44.

18 — *Ibidem*, punkt 36.

19 — *Ibidem*, punkt 42.

65. I sina rekommendationer om kriminalvårdsbestämmelser²⁰ har således Europarådets medlemsstater uttryckt en önskan om att fängelsestraffet i möjligaste mån ska organiseras så att den intagne kan upprätthålla och förstärka banden till sin familj. Fängelsestraffet ska även ge den intagne intrycket av att inte vara utestängd från samhället. Fängelsestraffet ska slutligen underlätta för personen att få eller återuppta ett arbete efter avtjänat straff, genom ett program för förberedelse inför frigivningen som utarbetats vid kriminalvårdsanstalten eller genom villkorlig frigivning med övervakning.²¹

66. För att genomföra dessa rekommendationer krävs följaktligen att verkställigheten av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd i minsta möjliga mån bryter den intagnes band till sin familj, sin sociala miljö och arbetslivet.

67. Det är med beaktande av dessa överväganden som den verkställande rättsliga myndigheten i ett enskilt fall ska bedöma huruvida den eftersökta personen "uppehåller sig" eller är "bosatt" i den verkställande

medlemsstaten i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet.

68. Härav följer att denna person, enligt min mening, skulle kunna anses vara bosatt i den verkställande medlemsstaten i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, trots att personen har uppehållit sig där bara sedan en mycket kort tid tillbaka, förutsatt att vederbörande har en annan tillräckligt stark anknytning till denna stat, som att ha sin huvudsakliga bosättning där, leva där tillsammans med sin familj och utöva yrkesverksamhet i denna stat.

69. När det gäller Dominic Wolzenburgs situation anser jag att han kan anses vara bosatt i Nederländerna i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, eftersom han, vid den tidpunkt då de nederländska myndigheterna mottog den europeiska arresteringsorder som avsåg honom, hade sin huvudsakliga bosättning i denna stat sedan drygt ett år tillbaka, levde där med sin maka och utövade yrkesverksamhet i Nederländerna.

70. Mot bakgrund av detta föreslår jag att frågorna ska besvaras enligt följande: Längden på vistelsen i den verkställande medlemsstaten för en person som eftersöks enligt en europeisk arresteringsorder måste, i syfte att avgöra huruvida denna person uppehåller sig eller är bosatt i denna stat i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, vara tillräcklig för att, med hänsyn till de andra objektiva omständigheter som kännetecknar personens

20 — Se bland annat ministerkommitténs rekommendation R(87)3 till medlemsstaterna om europeiska kriminalvårdsbestämmelser, vilken antogs den 12 februari 1987 och ersattes av rekommendation Rec(2006)2, som antogs den 11 januari 2006. Se även Europarådets konvention om överförande av dömda personer av den 21 mars 1983. Den socialiserande funktionen nämns även i Europaparlamentets resolution om respekten för de mänskliga rättigheterna inom Europeiska unionen (1997) (EGT C 98, 1999, s. 279), vari parlamentet påminde om att straffet skulle ha en förbättrande och återanpassande verkan på den intagne och att målet följaktligen var en mänsklig och social rehabilitering (punkt 78).

21 — Rekommendation R(87)3, punkterna 24, 103 och 107, och rekommendation Rec(2006)2, punkterna 63, 68-1 och 86.

konkreta situation, fastställa att vederbörande har en sådan anknytning till denna stat att det kan anses att en verkställighet av fängelsestraffet i den verkställande medlemsstaten skulle underlätta personens återanpassning.

desgericht Stuttgart ställde denna fråga eftersom Szymon Kozłowski, mer än tre månader efter sin inresa till Tyskland, inte utövade någon verksamhet där utan försörjde sig huvudsakligen genom att begå brott.²²

B — Möjligheten att uppställa ytterligare administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd, för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som anges i artikel 4.6 i rambeslutet

71. Den nationella domstolen har ställt fråga 3 för att få klarhet i huruvida artikel 4.6 i rambeslutet ska tolkas så, att det får uppställas ytterligare administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd, för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i denna bestämmelse.

72. Domen i det ovannämnda målet Kozłowski har redan gett ledning om hur denna fråga ska besvaras. I den domen tog domstolen ställning till frågan om huruvida den eftersökta personen kan anses ”uppehålla sig” eller vara ”bosatt” i den verkställande medlemsstaten trots att denne inte uppehåller sig där i enlighet med de nationella bestämmelserna om inresa och uppehåll. Oberlan-

73. Enligt domstolen hindrar inte det förhållandet i sig att den eftersökta personen kan anses uppehålla sig i den verkställande medlemsstaten, men det kan utgöra en relevant omständighet vid bedömningen av huruvida detta krav är uppfyllt.

74. Det framgår av detta att man, för att besvara den aktuella frågan och såsom den nationella domstolen själv har angett, bör utgå från det faktum att en medborgare i en annan medlemsstat har uppehållsrätt i den verkställande medlemsstaten enligt artikel 18 EG eller, i förekommande fall, på grund av utövandet av en ekonomisk verksamhet med stöd av en av de fria rörligheter som föreskrivs i EGFördraget, och att den verkställande medlemsstaten endast kan ifrågasätta denna rätt på villkor som är förenliga med gemenskapsrätten.

75. Enligt artikel 17.1 EG ska nämligen varje person som är medborgare i en medlemsstat

22 — Det ska erinras om att enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 har en medlemsstat rätt att för en unionsmedborgares vistelse i landet under längre tid än tre månader uppställa som krav att unionsmedborgaren för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

vara unionsmedborgare, och enligt artikel 18.1 EG ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i EG-fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. Vidare utgör ställningen som unionsmedborgare grundläggande status för varje medborgare i en medlemsstat och rätten, som garanteras i EG-fördraget, att bedriva ekonomisk verksamhet i valfri medlemsstat, såsom egenföretagare eller anställd, medför uppehållsrätt i denna stat.

76. Som den nationella domstolen själv har angett uppställs det inte några administrativa krav för denna uppehållsrätt, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd. Ett sådant krav finns varken med bland villkoren i EG-fördraget eller villkoren i direktiv 2004/38, till skillnad från bestämmelsen om tillräckliga tillgångar vid en vistelse under längre tid än tre månader och skyldigheten att inte utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten i den mottagande medlemsstaten, vilken var aktuell i det ovannämnda målet Kozłowski.

77. På samma sätt finns kravet på permanent uppehållstillstånd inte med bland villkoren för att tillämpa det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet.

78. Härav följer att avsaknaden av permanent uppehållstillstånd inte kan hindra att detta skäl till att vägra verkställighet tillämpas och inte heller kan utgöra en relevant omständighet som kan beaktas vid tillämpningen av detta.

79. Mot bakgrund av detta föreslår jag följande svar på fråga 3: Artikel 4.6 i rambeslutet ska tolkas så, att det inte får uppställas ytterligare administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd, för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse.

80. För fullständighetens skull ska det påpekas att det i nederländsk rätt även uppställs två ytterligare krav för tillämpningen av detta skäl till att vägra verkställighet. Det krävs dels att den eftersökta personen kan lagföras i Nederländerna för de gärningar som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern, dels att det går att förutse att personen inte förlorar sin uppehållsrätt i denna medlemsstat till följd av ett straff eller en åtgärd som han ådöms efter överlämnandet.

81. Den nationella domstolen har inte bett domstolen att ta ställning till huruvida dessa krav är förenliga med rambeslutet, eftersom den har konstaterat att kraven var uppfyllda i förevarande mål. Jag vill dock påpeka att det första av dessa krav, nämligen att den eftersökta personen ska kunna lagföras i den

verkställande medlemsstaten för de gärningar som lett till den fällande dom som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern, enligt min mening inte är förenligt med rambeslutet.

82. I artikel 4.6 i rambeslutet föreskrivs nämligen endast som villkor för tillämpning, för det första, att den eftersökta personen är medborgare i den verkställande medlemsstaten, uppehåller sig eller är bosatt där och, för det andra, att denna stat åtar sig att själv verkställa straffet eller åtgärden enligt denna medlemsstats lagstiftning. Vidare har domstolen, såsom framgått ovan, slagit fast att begreppen ”uppehåller sig” och ”bosatt” ska ges en enhetlig tolkning i samtliga medlemsstater. Denna bedömning av de begrepp som utgör villkor för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet medför, enligt min mening, att en medlemsstat inte får uppställa ett ytterligare villkor för tillämpningen som inte föreskrivs i denna bestämmelse.

83. Vidare är det aktuella ytterligare kravet inte motiverat av det mål som eftersträvas genom artikel 4.6 i rambeslutet och som avser den eftersökta personens återanpassning. A priori finns det inte något samband mellan den plats där ett brott begås och den plats där en person har sina huvudsakliga intressen, där frihetsberövandet följaktligen har störst chans att underlätta personens återanpassning.

84. Det andra kravet, nämligen att den eftersökta personen inte ska förlora sin uppehållsrätt i den verkställande medlemsstaten, förefaller vara förenligt med rambeslutet, eftersom det mål om återanpassning som eftersträvas genom artikel 4.6 i rambeslutet underförstått förutsätter att den eftersökta personen kan fortsätta att uppehålla sig i denna stat och då en unionsmedborgares uppehållsrätt i en medlemsstat där han inte är medborgare inte är ovillkorlig.

85. Det ska bara påpekas att om en unionsmedborgare kan fräntas sin uppehållsrätt i en medlemsstat som en följd av att ett brott har begåtts i denna medlemsstat, kan det bara ske till följd av ett beslut om utvisning som fattats i enlighet med de mycket restriktiva villkor som föreskrivs i artiklarna 27–33 i direktiv 2004/38.

86. Ett sådant beslut får således endast fattas i undantagsfall, närmare bestämt när den berörda personens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska den mottagande medlemsstaten även beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

C — *Slutsats i denna del*

87. Mot bakgrund av det ovan anförda ska således en eftersökt person som befinner sig i en sådan situation som Dominic Wolzenburg kunna anses uppehålla sig eller vara bosatt i Nederländerna i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet och således dra fördel av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i denna bestämmelse.

88. Som framgår av domen i det ovannämnda målet Pupino och i enlighet med den nationella domstolens påpekande, ankommer det på de nationella domstolarna, i enlighet med principen om konform tolkning, att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av rambeslutets ordalydelse och syfte, för att uppnå det avsedda resultatet.²³ Denna skyldighet upphör dock att gälla när den nationella rätten inte kan tolkas på ett sätt som är förenligt med rambeslutet, eftersom principen om konform tolkning inte kan tjäna som grund för en tolkning *contra legem*.²⁴

89. I dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen Pfeiffer m.fl.²⁵ preciserade emellertid domstolen i vilken mån detta hinder kunde övervinnas genom likvärdighetsprincipen. Domstolen slog fast att om det under vissa omständigheter är tillåtet enligt nationell rätt, i enlighet med de tolkningsmetoder som

erkänns i denna rätt, att tolka en bestämmelse i den nationella rätten på ett sådant sätt att en konflikt med en annan bestämmelse i den nationella rätten kan undvikas eller att i detta syfte avgränsa bestämmelsens räckvidd genom att bara tillämpa den i den mån den är förenlig med den andra bestämmelsen, är den nationella domstolen skyldig att använda samma metoder för att uppnå det resultat som eftersträvas i direktivet.²⁶ Denna tolkning av räckvidden av principen om konform tolkning går att överföra på ett rambeslut.

90. I förevarande mål har den nationella domstolen inte angett huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, de tolkningsmetoder som erkänns i dess nationella rätt gör det möjligt för den att lösa konflikten mellan artikel 6 OLW och artikel 4.6 i rambeslutet, så att en person som befinner sig i Dominic Wolzenburgs situation kan bli föremål för ett beslut om att överlämnande inte ska ske och avtjäna sitt straff i Nederländerna.

91. Den nationella domstolen har inte angett på vilket sätt frågorna 4 och 5, vilka syftar till att fastställa huruvida den omtvistade nationella lagstiftningen strider mot icke-diskrimineringsprincipen i artikel 12 EG, är relevanta i det avseendet. Det kan dock inte uteslutas att möjligheten för den nationella domstolen, enligt tolkningsmetoderna i dess nationella rätt, att uppnå det eftersträvade resultatet med rambeslutet är avhängig svaret på denna frågeställning. Det har inte ifrågasatts att frågorna 4 och 5 kan tas upp till sakprövning

23 — Domen i det ovannämnda målet Pupino, punkt 43.

24 — *Ibidem*, punkt 47.

25 — Dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01–C-403/01, Pfeiffer m.fl. (REG 2004, s. I-8835).

26 — Punkt 116.

och det ska därför inte anses uppenbart att dessa saknar betydelse för utgången i målet vid den nationella domstolen. Jag föreslår därför att domstolen ska pröva frågorna.

D — Huruvida de omtvistade bestämmelserna är förenliga med icke-diskrimineringsprincipen

92. Den nationella domstolen har ställt frågorna 4 och 5 för att få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med artikel 12 EG, vilken förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet inom EG-fördragets tillämpningsområde.

93. Den nationella domstolen vill således få klarhet i huruvida artikel 12 EG jämförd med artikel 4.6 i rambeslutet utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, i vilken det föreskrivs att överlämnande av landets egna medborgare i enlighet med en europeisk arresteringsorder ska vägras, medan överlämnande av medborgare i andra medlemsstater som uppehåller sig eller är bosatta i den verkställande medlemsstaten, i den mening som avses i denna bestämmelse i rambeslutet, endast får vägras om de har permanent uppehållstillstånd.

94. Flera medlemsstater som har inkommit med yttranden i förevarande förfarande har bett domstolen att besvara denna fråga

nekande av olika skäl som kan sammanfattas enligt följande.

95. För det första anser den danska, den tyska och den österrikiska regeringen att artikel 4 i rambeslutet ger medlemsstaterna rätt att besluta att överlämnande får vägras i de fall som föreskrivs i denna bestämmelse, men att dessa stater inte är skyldiga att införliva dessa fall med nationell rätt. Medlemsstaterna har således ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de beslutar att genomföra det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i denna rättsakt, vilket gör att de har rätt att uppställa olika villkor för landets egna medborgare och för medborgare i andra medlemsstater vad beträffar dess tillämpning.

96. För det andra anser den nederländska regeringen att en sådan reglering inte ska bedömas med hänsyn till artikel 12 EG, eftersom den inte omfattas av EG-fördraget utan av området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Vidare omfattas inte den situation som Dominic Wolzenburg befinner sig i av EG-fördraget, eftersom den berörda personen greps den 1 augusti 2006 med stöd av en registrering i Schengens informationssystem för verkställighet av ett fängelsestraff.

97. För det tredje har en medlemsstat rätt att förbjuda överlämnande av sina egna medborgare. Enligt den österrikiska regeringen är förbudet förenligt med artiklarna 4.6 och 5.3

i rambeslutet, där förekomsten av en nära anknytning mellan medborgarna i den verkställande medlemsstaten och denna stat presumeras på ett sätt som inte går att motbevisa.

98. Vidare uttrycks förbudet för en stat att utlämna sina egna medborgare i artikel 3 i protokoll nr 4.²⁷ Det rör sig även om en grundläggande princip som tillämpas i andra rättsakter som antagits inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget, avseende polis-samarbete och straffrättsligt samarbete.²⁸

99. Likaså har domstolen i flera domar slagit fast att en medlemsstat får vidta olika åtgärder i förhållande till sina egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater, förutsatt att denna skillnad i behandling är objektivt motiverad.²⁹ En nationell lagstiftning enligt vilken, såsom i förevarande mål, överlämnande av landets egna medborgare vägras och en sådan vägran endast omfattar medborgare i andra medlemsstater som har permanent uppehållstillstånd är objektivt motiverad, eftersom dessa två kategorier av unionsmed-

borgare har en närmare anknytning till den verkställande medlemsstaten.

100. Genom att anta artikel 5.3 i rambeslutet beslutade vidare unionslagstiftaren att unionsmedborgare som är bosatta i den verkställande medlemsstaten inte ska behandlas på samma sätt som dem som uppehåller sig i denna stat utan att vara bosatta där.

1. Möjligheten för medlemsstaterna att inte införliva artikel 4.6 i rambeslutet och deras utrymme för skönsmässig bedömning om införlivande sker

101. Av de två skäl som anges nedan anser jag att den skillnad i behandling som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen inte kan vara motiverad av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har påstått föfoga över vid införlivandet av artikel 4.6 i rambeslutet.

102. I första hand anser jag att det inte har överlämnats till medlemsstaterna att efter eget skön genomföra det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet i nationell rätt, utan att genomförandet är tvingande till sin karaktär. I andra

27 — Protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 16 september 1963, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan finns i konventionen och i dess första tilläggsprotokoll, i dess lydelse enligt protokoll nr 11 (nedan kallat protokoll nr 4).

28 — Den danska regeringen har särskilt nämnt artikel 5 i rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, s. 1).

29 — Den danska regeringen har nämnt dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, Pastoors och Trans-Cap (REG 1997, s. I-285), och av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri (REG 2004, s. I-5257).

hand, även om det antas att införlivandet inte är tvingande, får en medlemsstat inte anta en bestämmelse som medför diskriminering på grund av nationalitet.

dig att inrätta ett europeiskt straffrättsligt område för att de fria rörligheterna inte ska utövas till nackdel för allmän säkerhet.

103. När det gäller den första punkten har det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet till syfte att underlätta den dömda personens återanpassning, såsom domstolen angav i domen i det ovan nämnda målet *Kozłowski*. Eftersom denna person, om det är fråga om en unionsmedborgare, har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i samtliga medlemsstater, är en framgångsrik återanpassning av personen inte bara av intresse för den verkställande medlemsstaten utan även för alla andra medlemsstater och de personer som bor där.

106. Följaktligen krävs det enligt min mening att artikel 4.6 i rambeslutet införlivas med varje medlemsstats nationella rätt, för att den europeiska arresteringsordern inte ska tillämpas på ett sätt som missgynnar den dömda personens återanpassning och följaktligen samtliga medlemsstaters berättigade intresse av att förhindra brottslighet, vilket det skäl till att vägra verkställighet som anges i denna bestämmelse syftar till att säkerställa.

104. Samma bedömning kan göras i fråga om tredjelandsmedborgare. På grund av avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet får tredjelandsmedborgare röra sig fritt inom detta område. De får även röra sig fritt och uppehålla sig inom hela unionen i egenskap av familjemedlemmar till en medborgare i en medlemsstat.

107. Det är av det skälet som jag, i likhet med kommissionen, anser att de inledande orden i artikel 4.6 i rambeslutet, det vill säga "[d]en verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder", ska tolkas så, att den verkställande rättsliga myndigheten enligt nationell rätt ska ha en möjlighet att motsätta sig överlämnande om villkoren som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. Denna analys bekräftas av rådets rambeslut 2008/909/RIF,³⁰ som syftar till att fängelsestraff ska verkställas i den stat där verkställigheten förbättrar den dömda personens möjligheter till återanpassning.

105. Härav följer att öppnandet av gränserna har gjort medlemsstaterna solidariskt ansvariga för kampen mot brottslighet. Det var just av det skälet som det framstod som nödvän-

30 — Rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (EUT L 327, s. 27).

108. När det gäller den andra punkten får inte medlemsstaterna, även om det antas att de har frihet att välja huruvida artikel 4.6 i rambeslutet ska införlivas eller ej, åsidosätta icke-diskrimineringsprincipen vid ett eventuellt införlivande.

2. Tillämpningen av icke-diskrimineringsprincipen

109. Rambeslutet antogs visserligen med stöd av EU-fördraget och inte med stöd av EG-fördraget. Det är även riktigt att lagstiftning om medborgarskap fortsätter att omfattas av medlemsstaternas suveräna behörighet och att gemenskapsrätten inte har till syfte att avskaffa varje skillnad i behandling i en medlemsstats lagstiftning mellan denna stats egna medborgare och andra unionsmedborgare. De rättigheter och skyldigheter som är ömsesidigt förpliktande för en medlemsstat och varje medborgare i denna stat kan således inte systematiskt överföras till varje medborgare i de andra medlemsstaterna.³¹

110. Utifrån denna premis kan dock inte slutsatsen dras att de bestämmelser som har antagits av en medlemsstat för att genomföra en rättsakt som omfattas av EU-fördraget undgår all kontroll vad gäller bestämmelsernas lagenlighet med hänsyn till icke-diskrimineringsprincipen.

31 — I artikel 17.1 EG erinras för övrigt om det särskilda bandet mellan varje medlemsstat och dess egna medborgare, där det anges att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

111. För det första framgår det av rättspraxis att de personer som har utövat en fri rörlighet som garanteras i EG-fördraget har rätt att åberopa artikel 12 EG. Utövandet av en fri rörlighet utgör den anknytning till gemenskapsrätten som krävs för att tillämpa denna artikel.³² Frågan om huruvida en medlemsstats lagstiftning är förenlig med nämnda artikel kan således komma att prövas om lagstiftningen är tillämplig på en person som har utövat en fri rörlighet även om lagstiftningen hör till ett område där behörigheten är förbehållen medlemsstaterna.³³

112. I exempelvis domen i det ovannämnda målet Cowan ansåg således domstolen att en brittisk medborgare, som överfölls vid en turistvistelse i Frankrike, hade rätt att åberopa icke-diskrimineringsprincipen mot den franska lagen om ersättning till brottsoffer, trots att lagen hade karaktär av en regel om det straffrättsliga förfarandet i den nationella rätten. Likaså slog domstolen fast i domen i det ovannämnda målet Garcia Avello att spanska barn som lagligen var bosatta i Belgien i egenskap av unionsmedborgare kunde åberopa samma princip mot de belgiska reglerna avseende efternamn.

113. Dessa domar ingår i en fast rättspraxis, enligt vilken en medlemsstat, vid utövandet av

32 — Se bland annat dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan (REG 1989, s. 195; svensk specialutgåva, volym 10, s. 1), punkt 19, och av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 29. Se, *e contrario*, dom av den 23 september 2008 i mål C-427/06, Bartsch (REG 2008, s. I-7245), punkt 25.

33 — Se, vad beträffar regler om det straffrättsliga förfarandet, domen i det ovannämnda målet Cowan och, vad beträffar regler avseende personnamn, domen i det ovannämnda målet Garcia Avello.

den behörighet som den har förbehållits, inte får åsidosätta EG-fördragets regler,³⁴ däribland förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG. Denna rättspraxis är *a fortiori* tillämplig när en medlemsstat genomför en rättsakt i unionsrätten, såsom ett rambeslut, vilket bekräftas i artikel 47 EU, där det föreskrivs att ingen bestämmelse i EU-fördraget ska inverka på bestämmelserna i EG-fördraget.

114. Härav följer att Dominic Wolzenburg, som befinner sig i Nederländerna till följd av utövandet av de fria rörligheter som följer av EG-fördraget, i egenskap av unionsmedborgare eller näringsidkare, har rätt att åberopa artikel 12 EG mot den nederländska lagstiftning som reglerar på vilka villkor han kan dra fördel av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet.

115. För det andra får en medlemsstat, vid genomförandet av ett rambeslut, inte åsidosätta icke-diskrimineringsprincipen, som är en grundläggande princip som föreskrivs bland annat i artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och

i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken proklamerades i Nice den 7 december 2000.³⁵

116. Det följer nämligen av fast rättspraxis att medlemsstaterna, när de genomför unionsrätten, är skyldiga att såsom allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.³⁶

117. De villkor på vilka en medlemsstat genomför det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet kan således inte undantas från en kontroll av huruvida de är förenliga med icke-diskrimineringsprincipen.

3. Huruvida det föreligger diskriminering

118. Det är utrett att den aktuella nederländska lagstiftningen innebär en skillnad

34 — Se bland annat, rörande direkta skatter, dom av den 12 september 2006 i mål C-196/04, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas (REG 2006, s. I-7995), punkt 40, och, i fråga om allmän säkerhet, dom av den 11 januari 2000 i mål C-285/98, Kreil (REG 2000, s. I-69), punkterna 15 och 16.

35 — EGT C 364, s. 1, och rättelse i EGT C 7, 2001, s. 8. Det ska erinras om att i artikel 21.2 i stadgan föreskrivs att "[i]nom tillämpningsområdet för [EG-fördraget]... och [EU-fördraget]... och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i de fördragen, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden".

36 — Dom av den 3 maj 2007 i mål C-303/05, *Advocaten voor de Wereld* (REG 2007, s. I-3633), punkt 45 och där angiven rättspraxis.

i behandling på grund av nationalitet. Som kommissionen har påpekat omfattas nämligen nederländska medborgare obligatoriskt och ovillkorligen av skälet till att vägra verkställighet, medan medborgare i andra medlemsstater som uppehåller sig eller är bosatta i Nederländerna, i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, endast omfattas av detta skäl om de uppfyller ytterligare administrativa krav.

119. I enlighet med rättspraxis innebär icke-diskrimineringsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan skillnad i behandling.³⁷ Vidare krävs det att den aktuella skillnaden i behandling är nödvändig och står i proportion till det eftersträfvade målet.³⁸

120. Flera medlemsstater har hävdat att de har rätt att systematiskt förhindra att deras egna medborgare överlämnas, och att situationen för dessa medborgare och situationen för medborgare i andra medlemsstater vid genomförandet av artikel 4.6 i rambeslutet således inte är jämförbara i det avseendet. Jag delar inte denna bedömning av följande skäl.

121. För det första anser jag inte att det absoluta hindret mot överlämnande av den

verkställande medlemsstatens medborgare är förenligt med rambeslutet.

122. Det kan konstateras att hänvisningen till ställningen som medborgare i den verkställande medlemsstaten i artikel 4.6 i rambeslutet inte skiljer sig från hänvisningarna till ställningen som person som uppehåller sig respektive är bosatt i denna stat. Personer i dessa ställningar kan bli föremål för beslut om att vägra överlämnande först efter en bedömning av den eftersökta personens särskilda situation, vilken görs från fall till fall av den verkställande rättsliga myndigheten.

123. Vidare syftar det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i artikel 4.6 i rambeslutet till att underlätta den eftersökta personens återanpassning. Genom att i denna bestämmelse hänvisa till ställningen som medborgare i den verkställande medlemsstaten har unionslagstiftaren gjort antagandet att denna ställning utgör en presumtion för att det föreligger en anknytning mellan den eftersökta personen och den verkställande medlemsstaten, som gör det möjligt att anse att återanpassningen skulle kunna underlättas av att straffet avtjänades i denna stat.

124. Jag tror dock inte att en medlemsstat kan anse att denna presumtion inte går att motbevisa. Som stöd för detta kan nämnas de många olika personliga situationer som de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat dagligen ställs inför. Man kan således tänka

37 — *Ibidem*, punkt 56 och där angiven rättspraxis.

38 — Domen i det ovannämnda målet *Pastoor* och *Trans-Cap*, punkt 26.

sig fallet med en nederländsk medborgare som sedan flera år tillbaka bor i en annan medlemsstat än Konungariket Nederländerna och där har familj och en anställning och som lämnat landet endast för att undgå verkställighet av ett straff som dömts ut i den förstnämnda staten. I en sådan situation tror jag inte att det går att presumera, på ett sätt som inte går att motbevisa, att den berörda personens återanpassning med nödvändighet kommer att säkerställas på ett bättre sätt genom att straffet verkställs i Nederländerna.

125. Det är av det skälet som jag anser att återanpassningssyftet, vilket eftersträvas genom artikel 4.6 i rambeslutet, inte kan uppnås utan en individualisering av reglerna för verkställighet av straffet, vilket förutsätter att domstolarna har full behörighet och fullständig frihet att göra en skönsmässig bedömning. Detta syfte kan följaktligen enligt min mening inte motivera att en medlemsstat fråntar den behöriga rättsliga myndigheten allt utrymme för skönsmässig bedömning när en europeisk arresteringsorder avser en av landets medborgare. Den rättsliga myndigheten bör därför kunna bifalla en begäran om överlämnande om den berörda personen, som i det ovannämnda exemplet, inte har någon annan anknytning till den verkställande medlemsstaten än medborgarskap i den staten.

126. För det andra förefaller det absoluta hindret mot överlämnande av den verkställande medlemsstatens medborgare inte vara förenligt med rambeslutets systematik och syften.

127. Att en stat inte utlämnar sina egna medborgare utgör en traditionell princip inom utlämningsrätt. Denna princip har erkänts i Europeiska utlämningskonventionen, vilken undertecknades av Europarådets medlemsstater i Paris den 13 december 1957. I artikel 6.1 a i nämnda konvention föreskrivs att avtalslutande part har rätt att vägra utlämning av sina egna medborgare.

128. Principen om att landets medborgare inte utlämnas har sitt ursprung i staternas suveränitet över sina medborgare, de ömsesidiga förpliktelsorna mellan staterna och deras medborgare samt bristen på förtroende för andra staters rättssystem. Bland de skäl som åberopas till stöd för denna princip förekommer sålunda bland annat statens plikt att skydda sina medborgare mot tillämpningen av ett utländskt straffrättsligt system, vars förfarande medborgarna inte känner till och vars språk de inte kan och inom ramen för vilket det blir svårt för dem att försvara sig.³⁹

129. Rambeslutet markerar tydligt att denna princip har avskaffats mellan medlemsstaterna. Som framgår av skälen och artiklarna i rambeslutet, särskilt artikel 31, har rambeslutet uttryckligen till syfte att avskaffa förfarandet för utlämning mellan medlemsstaterna och ersätta det med ett system för överlämnande, inom ramen för vilket den verkställande rättsliga myndigheten endast får motsätta sig överlämnande genom ett beslut

39 — Deen-Racsmany, Z., och Blekxtoon, R., "The Decline of the Nationality Exception in European Extradition?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, volym 13/3, s. 317–363, Koninklijke Brill NV, Nederländerna, 2005.

som särskilt motiveras av ett av de skäl till att vägra verkställighet som uttömmande anges i artiklarna 3 och 4 i rambeslutet.

130. Rambeslutet bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Såsom anges i skäl 6 i rambeslutet utgör den europeiska arresteringsordern den första konkreta åtgärden på det straffrättsliga området rörande principen om ömsesidigt erkännande, vilken Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 kallade en "hörnsten" i det rättsliga samarbetet.

131. Denna princip innebär att när ett beslut har fattats av en rättslig myndighet i enlighet med lagstiftningen i den stat som myndigheten hör till får beslutet full och direkt verkan inom hela unionen, vilket medför att de behöriga myndigheterna i alla andra medlemsstater ska medverka till verkställigheten av beslutet som om beslutet hade fattats av en rättslig myndighet i den egna staten.⁴⁰ Tillämpningsområdet för ett rättsligt avgörande är således inte längre begränsat till den utfärdande medlemsstaten, utan omfattar numera hela unionen.

132. Härav följer att när den rättsliga myndigheten i en medlemsstat begär att en person ska

överlämnas, antingen med stöd av en lagkraftvunnen dom eller på grund av att personen är föremål för lagföring, ska myndighetens beslut automatiskt erkännas och verkställas i alla medlemsstater, utan att det finns några andra möjliga skäl till att vägra verkställighet än dem som föreskrivs i rambeslutet. Genom att acceptera inrättandet av det europeiska rättsliga området och särskilt systemet med en europeisk arresteringsorder på grundval av principen om ömsesidigt erkännande, har medlemsstaterna med andra ord avstått från sin suveräna behörighet att undanta sina egna medborgare från utredningar och påföljder som beslutas av rättsliga myndigheter i de andra medlemsstaterna.

133. Detta avstående blev möjligt på grund av att, såsom anges i skäl 10 i rambeslutet, "[s]ystemet med en europeisk arresteringsorder vilar på en hög grad av förtroende mellan medlemsstaterna".

134. Detta förtroende tog sig först uttryck i medlemsstaternas avstående från att utöva sin rätt till lagföring genom principen *ne bis in idem* i artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet,⁴¹ enligt vilken en

40 — Se i det avsendet meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 26 juli 2000 om ömsesidigt erkännande av slutgiltiga avgöranden i brottmål (KOM (2000) 495 slutlig), särskilt s. 8.

41 — Konvention av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), undertecknad i Schengen den 19 juni 1990.

person vars ansvar prövats genom lagakraftgående dom i en medlemsstat inte ska kunna åtalas på nytt för samma gärning i en annan medlemsstat.

135. Som domstolen påpekade i dom av den 11 februari 2003 i de förenade målen Gözütok och Brügge⁴² förutsätts genom denna princip, oavsett villkoren för påförande av en straffrättslig sanktion, med nödvändighet att det råder ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna vad gäller deras respektive straffrättsliga system och att var och en av dem godtar att den gällande straffrätten i övriga medlemsstater tillämpas, även om en tillämpning av den egna nationella rätten skulle leda till ett annat resultat.⁴³

136. Detta förtroende följer av flera faktorer. För det första har alla medlemsstater, när de upprättade Europeiska gemenskaperna eller anslöt sig till dessa, visat att de är rättsstater som respekterar de grundläggande rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen och, sedan den 7 december 2000, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Utöver ratificeringen av denna konvention och proklameringen av stadgan, har dessutom alla dessa stater höga rättssäkerhetskrav, såsom kommissionen konstaterade i punkt 1 i motiveringen till sitt förslag till rambeslut.⁴⁴

42 — Dom av den 11 februari 2003 i de förenade målen C-187/01 och C-385/01, Gözütok och Brügge (REG 2003, s. I-1345).

43 — Punkt 33.

44 — Förslag till rådets rambeslut av den 25 september 2001 om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (KOM(2001) 522 slutlig).

137. Trots att det i dagsläget saknas en omfattande harmonisering av den materiella straffrätten och straffprocessrätten inom unionen, har medlemsstaterna således förmått övertyga varandra om att de villkor under vilka deras medborgare åtalas och döms i de andra medlemsstaterna innebär att medborgarnas rättigheter tillvaratas och att medborgarna ges möjlighet att försvara sig på vederbörligt sätt, trots språksvårigheter och okunnighet om förfarandet.

138. För det andra framstår det förtroende som varje medlemsstat och dess medborgare måste ha för rättvisan i andra medlemsstater som ett logiskt och oundvikligt resultat av inrättandet av den inre marknaden och unionsmedborgarskapet.

139. Med tillämpning av de fria rörligheter som införts genom EG-fördraget är nämligen varje medlemsstat skyldig att låta medborgare i de andra medlemsstaterna bedriva ekonomisk verksamhet i landet, som egenföretagare eller anställd, på samma villkor som gäller för landets egna medborgare.

140. Genom inrättandet av unionsmedborgarskapet togs ytterligare ett steg, eftersom varje medlemsstat även är skyldig att i sitt land ta emot medborgare i andra medlemsstater som vill uppehålla sig i landet, om dessa medborgare, i vart fall under de första fem åren, har tillräckliga tillgångar och ett socialförsäkringskydd. Medlemsstaten ska även låta dem delta i lokala val och i val till

Europaparlamentet. Slutligen ska medlemsstaten utvidga rätten till skydd av dess diplomatiska eller konsulära myndigheter till att omfatta varje unionsmedborgare som befinner sig i ett tredjeland, om den medlemsstat i vilken den berörda personen är medborgare inte tillhandahåller något skydd.

141. Genomförandet av den inre marknaden och unionsmedborgarskapet har således gradvis lett till att medlemsstaterna är skyldiga att behandla medborgare i de andra medlemsstaterna på samma sätt som landets egna medborgare på en allt större del av det ekonomiska, sociala och politiska området samt till att varje medborgare har möjlighet att bege sig till en valfri medlemsstat inom unionen för att bo eller arbeta där precis som alla andra medborgare i den staten.

142. Tiden tycktes således vara inne att utöka denna rättsliga konstruktion med likabehandling inför domstol. Med andra ord, eftersom en unionsmedborgare numera i varje medlemsstat har rättigheter som till stor del är identiska med de rättigheter som tillkommer medlemsstatens egna medborgare, är det rimligt att unionsmedborgaren också ska ha samma skyldigheter på det straffrättsliga området. Det innebär att om unionsmedborgaren begår ett brott i den mottagande medlemsstaten, så kommer han att åtalas där och dömas av domstolarna i denna stat, på samma sätt som landets egna medborgare, samt avtjäna sitt straff där, såvida inte verkställigheten av straffet i den egna staten kan underlätta personens återanpassning.

143. Att principen om att landets medborgare inte utlämnas har avskaffats i rambeslutet bekräftas även, om så krävs, av övergångsbestämmelserna i artikel 33 i rambeslutet till förmån för Republiken Österrike, varigenom denna medlemsstat tilläts behålla en sådan princip under den tid som krävs för att ändra dess författning och senast fram till den 31 december 2008.

144. Det är visserligen riktigt att artikel 5 i rambeslut 2002/946, vilket antogs efter det i målet aktuella rambeslutet, uttryckligen avser fallet då en medlemsstat, enligt sin nationella lagstiftning, "inte utlämnar sina egna medborgare". I nämnda artikel föreskrivs att i ett sådant fall ska den person som misstänks ha begått en sådan överträdelse som avses i denna rättsakt i en annan medlemsstat åtalas i den medlemsstat där personen är medborgare, enligt systemet i artikel 6 i Europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957. Dessa bestämmelser, vilka föreskrivs i en rättsakt vars syfte är att förstärka bekämpandet av en viss typ av överträdelse, ska dock inte vara avgörande för tolkningen av rambeslutet.

145. Slutligen anser jag inte att det skulle strida mot de grundläggande rättigheterna, särskilt mot artikel 3.1 i protokoll nr 4, enligt vilken ingen får utvisas från den stat som han är medborgare i, om en medlemsstat överlämnade en av sina medborgare i enlighet med en europeisk arresteringsorder.

146. För det första kan överlämnandet till de rättsliga myndigheterna i en annan medlemsstat inte anses utgöra en utvisning i den mening som avses i denna bestämmelse.

147. För det andra innebär avskaffandet av principen om att landets medborgare inte utlämnas, vilket bekräftas genom rambeslutet, inte att de verkställande rättsliga myndigheterna saknar varje möjlighet att skydda den berörda personen, om det mot förmodan skulle visa sig att en begäran om överlämnande kan kränka personens grundläggande rättigheter.

148. Trots att giltigheten av rambeslutet, liksom varje rättsakt i sekundärrätten, är avhängig av att beslutet är förenligt med de grundläggande rättigheterna⁴⁵ och att även medlemsstaterna, vid genomförandet av rambeslutet liksom av varje annan rättsakt i gemenskapsrätten, är skyldiga att respektera dessa rättigheter, har Europeiska unionens råd sålunda varit noga med att precisera, i artikel 1.3 i rambeslutet, att den skyldighet till överlämnande som uppställs i rambeslutet inte på något sätt får inverka menligt på de grundläggande rättigheterna och principerna i artikel 6 EU.

45 — I domen i det ovannämnda målet *Advocaten voor de Wereld* fann domstolen för övrigt, i samband med en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten, att rambeslutet är förenligt med principerna i artikel 6 EU, vad beträffar slopandet av kravet på dubbel straffbarhet i fråga om de 32 brott som avses i artikel 2 i rambeslutet.

149. Den verkställande rättsliga myndigheten skulle således, i ett enskilt fall och undantagsvis, kunna vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om det, såsom anges i skäl 12 i rambeslutet, fanns "objektiva skäl för att tro att den europeiska arresteringsordern har utfärdats för att lagföra eller straffa en person på grund av dennes kön, ras, religion, etniska ursprung, nationalitet, språk, politiska uppfattning eller sexuella läggning, eller att denna persons ställning kan skadas av något av dessa skäl".

150. Vidare ska det påpekas att om en medlemsstat antar straffrättsliga materiella eller processuella bestämmelser som strider mot principerna i artikel 6 EU, så kan rådet avbryta genomförandet av rambeslutet med tillämpning av artikel 7 EU, såsom anges i skäl 10 i rambeslutet.

151. Omnämmandet av dessa olika garantier i rambeslutet, vilket inte i sig skapar någon rätt eftersom dessa garantier redan utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning, visar i hur hög grad unionslagstiftaren har avsett att förändringarna i rambeslutet jämfört med de traditionella bestämmelserna om utlämning, såsom avskaffandet av principen om att landets egna medborgare inte utlämnas, inte ska minska skyddet för de grundläggande rättigheterna.

152. Medlemsstaterna kan således inte, utan att äventyra rambeslutets ändamålsenliga verkan, anta bestämmelser i den nationella rätten som på ett eller annat sätt medför att det införs ett systematiskt undantag till förmån för deras egna medborgare.

153. Även om det antas att artikel 4.6 i rambeslutet kan tolkas så, att en medlemsstat har rätt att systematiskt förhindra att dess egna medborgare överlämnas, kan en sådan tolkning under alla omständigheter inte motivera den skillnad i behandling som föreskrivs i den aktuella nederländska bestämmelsen.

154. I enlighet med artikel 4.6 i rambeslutet ska en medborgare i en annan medlemsstat som uppehåller sig eller är bosatt i den verkställande medlemsstaten, i den mening som avses i denna bestämmelse, likställas med en medborgare i denna stat, genom att han ska kunna dra fördel av ett beslut om att överlämnande inte ska ske och möjligheten att således avtjäna sitt straff i denna stat.

155. Om en sådan medborgare undantas från tillämpningsområdet för denna bestämmelse medför det att den eftersökta personen ovillkorligen måste avtjäna sitt straff i den utfärdande medlemsstaten, oavsett straffets längd och avståndet mellan den verkställande medlemsstaten och den utfärdande medlemsstaten.

156. En sådan lösning kan således medföra att det blir praktiskt taget omöjligt eller mycket svårt för den dömda personen att upprätthålla kontakterna med de närmast anhöriga genom besök vid anstalten, och att fortsätta med sin yrkesverksamhet, exempelvis genom att straffet avtjänas enligt bestämmelser om frigång.

157. En sådan skillnad i behandling framstår som uppenbart oproportionerlig med hänsyn till de olika situationer som skulle kunna föreligga för den verkställande medlemsstatens medborgare och för medborgare i andra medlemsstater, vilka uppehåller sig eller är bosatta i den förstnämnda medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 4.6 i rambeslutet, om denna bestämmelse tolkades i enlighet med den nederländska regeringens ståndpunkt.

158. Jag anser därför att den aktuella nederländska lagstiftningen strider mot icke-diskrimineringsprincipen.

159. Det är mot denna bakgrund som jag föreslår att domstolen ska slå fast att artikel 12 EG jämförd med artikel 4.6 i rambeslutet utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, i vilken det föreskrivs att överlämnande av landets egna medborgare i enlighet med en europeisk arresteringsorder ska vägras, medan överlämnande av medborgare i andra medlemsstater som uppehåller sig

eller är bosatta i den verkställande medlems- bestämmelse i rambeslutet, endast får vägras
staten, i den mening som avses i denna om de har permanent uppehållstillstånd.

V — Förslag till avgörande

160. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att de frågor som har ställts av Rechtbank Amsterdam ska besvaras enligt följande:

- 1) Längden på vistelsen i den verkställande medlemsstaten för en person som eftersöks enligt en europeisk arresteringsorder måste, i syfte att avgöra huruvida denna person uppehåller sig eller är bosatt i denna stat i den mening som avses i artikel 4.6 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, vara tillräcklig för att, med hänsyn till de andra objektiva omständigheter som kännetecknar personens konkreta situation, fastställa att vederbörande har en sådan anknytning till denna stat att det kan anses att en verkställighet av fängelsestraffet i den verkställande medlemsstaten skulle underlätta personens återanpassning.
- 2) Artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 ska tolkas så, att det inte får uppställas ytterligare administrativa krav, såsom ett krav på permanent uppehållstillstånd, för tillämpningen av det skäl till att vägra verkställighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse.

- 3) Artikel 12 EG jämförd med artikel 4.6 i rambeslut 2002/584 utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning i vilken det föreskrivs att överlämnande av landets egna medborgare i enlighet med en europeisk arresteringsorder ska vägras, medan överlämnande av medborgare i andra medlemsstater som uppehåller sig eller är bosatta i den verkställande medlemsstaten, i den mening som avses i nämnda bestämmelse i rambeslut 2002/584, endast får vägras om de har permanent uppehållstillstånd.