



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

YVES BOT

föredraget den 25 juli 2018¹

Mål C-247/17

Denis Raugevicius

(begäran om förhandsavgörande från Högsta domstolen (Finland))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 18 och 21 FEUF – Begäran som framställts till en medlemsstat av ett tredjeland om att utelämna en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat och som har utövat sin rätt till fri rörlighet i den förstnämnda medlemsstaten – Begäran om utlämning som framställts för att verkställa en frihetsberövande påföljd och inte för lagföring – Skydd för nationella medborgare mot utlämning – Begränsning av den fria rörligheten – Syftet att minimera risken att personer som har begått ett brott undgår straff – Syftet att underlätta den dömda personens återanpassning i samhället”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande ger domstolen tillfälle att komplettera sin rättspraxis om utlämning av unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat än den där de är medborgare.

2. Medan den rättspraxis som domstolen har utvecklat i sin dom av den 6 september 2016, Petruhhin², avser tredjelands begäran om utlämning i lagföringssyfte är det i förevarande fall fråga om en begäran om utlämning som ryska myndigheter framställt till de finländska myndigheterna avseende Denis Raugevicius, som är litauisk och rysk medborgare, för verkställighet av straff.

3. I detta förslag till avgörande kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att, under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, när en medlemsstat där en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställts av ett tredjeland för verkställighet av ett frihetsstraff som har utdömts av det landet, är den anmodade medlemsstaten skyldig att pröva huruvida verkställigheten av straffet i den medlemsstaten mot bakgrund av den anknytning som den dömda personen har med denna stat, kan främja den personens återanpassning i samhället. Om så är fallet ska medlemsstaten använda alla instrument för internationellt straffrättsligt samarbete som den har i förhållande till det anmodande tredjelandet i syfte att få dess medgivande att verkställa den aktuella påföljden på sitt territorium, i förekommande fall, efter att ha anpassats med hänsyn till det straff som föreskrivs i den medlemsstatens strafflagstiftning för brott av samma typ.

¹ Originalspråk: franska.

² C-182/15, EU:C:2016:630.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Europeiska utlämningskonventionen

4. Artikel 1 i Europarådets utlämningskonvention av den 13 december 1957³ har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna förbinder sig enligt de regler och på de villkor som fastställs i följande artiklar att ömsesidigt utlämna personer mot vilka den sökande partens behöriga myndigheter vidtar åtgärder för en överträdelse eller som är efterlyst av dessa myndigheter för att avtjäna ett straff eller på grund av ett häkttningsbeslut.”

5. I artikel 6 i Europeiska utlämningskonventionen, med rubriken ”Utlämning av egna medborgare”, föreskrivs följande:

”1.

- a) Varje avtalsslutande part har rätt att vägra utlämning av sina egna medborgare.
- b) Var och en av de avtalsslutande parterna får, genom en förklaring som avges vid tidpunkten för undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations- eller anslutningsinstrument ange vad den avser med termen ’medborgare’ vid tillämpningen av denna konvention.
- c) Medborgarskap ska bedömas vid tidpunkten för beslutet om utlämning. ...

2. Om staten till vilken begäran har lämnats inte utlämnar sina medborgare så ska den, om staten som lämnat begäran anmodar det, överlämna saken till de ansvariga myndigheterna så att rättsliga åtgärder i förekommande fall kan vidtas. Därför ska akter, upplysningar och föremål som rör gärningen överlämnas gratis i enlighet med de förfaranden som fastställs i punkt 1 i artikel 12. Sökanden kommer att underrättas om de åtgärder som har vidtagits med anledning av dess begäran.”

6. Republiken Finland har avgett följande förklaring vad avser artikel 6 i den Europeiska utlämningskonventionen:

”I denna konvention avses med termen ’medborgare’ medborgare i Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige samt utländska medborgare bosatta i dessa stater.”

B. Finländsk rätt

7. I 9 § 3. mom i Finlands grundlag (1999/731), föreskrivs att ”[f]inska medborgare ... inte [får] hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Genom lag kan dock föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras, när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång ...”.

8. I 2 § i lagen om utlämning för brott (456/1970),⁴ av den 7 juli 1970 föreskrivs att en finsk medborgare inte får utlämnas.

³ Nedan kallad utlämningskonventionen.

⁴ Nedan kallad utlämningslagen.

9. I 14 § 1. mom i utlämningslagen föreskrivs följande:

”Justitieministeriet avgör, huruvida framställningen skall bifallas.”

10. 16 § 1. mom i utlämningslagen föreskrivs följande:

”Påstår den som begäres utlämnad vid undersökningen eller i skrivelse, som före sakens avgörande tillställts justitieministeriet, att laga förutsättningar för utlämning saknas, skall ministeriet, om ej framställningen om utlämning omedelbart avslås, innan saken avgöres begära utlåtande av högsta domstolen. Ministeriet må även eljest anhålla om utlåtande, där detta anses erforderligt.”

11. I 17 § i utlämningslagen anges att ”Högsta domstolen ..., med beaktande av stadgandena i 1–10 §§ eller motsvarande bestämmelser i internationellt avtal, som är förpliktande för Finland, [prövar] huruvida framställningen om utlämning kan bifallas. Finner högsta domstolen hinder mot utlämningen föreligga, må framställningen icke bifallas.”

12. Dessutom kan ett frihetsstraff som utdömts av en domstol i en stat som inte är medlemsstat i unionen verkställas i Finland enligt lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder (21/1987) av den 16 januari 1987. I 3 § i denna lag föreskrivs följande:

”En påföljd som har bestämts av en domstol i en främmande stat får verkställas i Finland, om

1) domen har vunnit laga kraft och den är verkställbar i den stat där den har givits,

...

3) den stat där påföljden har bestämts har begärt eller samtyckt till att den verkställs här.

En frihetsberövande påföljd kan enligt 1 mom. verkställas i Finland, om den dömde är finsk medborgare eller har sitt hemvist här och om den dömde har givit sitt samtycke till saken. ...”

II. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

13. Den 1 februari 2011 fälldes Denis Raugevicius, som är litauisk och rysk medborgare, för narkotikabrott genom innehav av en blandning som innehöll 3,04 g heroin, utan avsikt att sälja narkotikan. Han dömdes till skyddstillsyn.

14. Den 16 november 2011 upphävde en domstol i förvaltningsområdet Leningrad (Ryssland) skyddstillsynen på grund av misskötsamhet och dömde Denis Raugevicius till ett fängelsestraff på fyra år.

15. En internationell arresteringsorder avseende Denis Raugevicius utfärdades den 12 juli 2016.

16. Den 12 december 2016 beslutade en tingsrätt i Finland om reseförbud för Denis Raugevicius, enligt vilket han inte fick lämna landet.

17. Ryska federationen skickade den 27 december 2016 en begäran om utlämning till Republiken Finland. Ryska federationen begärde att Denis Raugevicius skulle gripas och utlämnas till Ryssland för verkställighet av ett fängelsestraff.

18. Denis Raugevicius motsatte sig utlämning. Han åberopade bland annat den omständigheten att han sedan länge bor i Finland och att han har två barn i Finland, som är finska medborgare.

19. Justitieministeriet begärde den 7 februari 2017 ett utlåtande från Högsta domstolen i frågan huruvida det föreligger rättsliga hinder för att utlämna Denis Raugėvicius till Ryssland.

20. Högsta domstolen har angett att dess ställning när den avger ett utlåtande i ett utlämningsförfarande skiljer sig från ställningen som den annars intar bland de rättsvårdande myndigheterna. Högsta domstolen anser emellertid att den i utlämningsförfarandet ska kvalificeras som en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF enligt domstolens rättspraxis,⁵ med beaktande av att den är upprättad enligt lag, är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, den tillämpar rättsregler och har en oberoende ställning. Högsta domstolen har vidare anfört att den hade att pröva en tvist, eftersom Denis Raugėvicius har gjort gällande att de rättsliga förutsättningarna för utlämning inte är uppfyllda och justitieministeriet är av uppfattningen att begäran om utlämning inte ska avvisas omedelbart. Det utlåtande som Högsta domstolen ska avge är slutligen bindande, vilket innebär att en begäran om utlämning inte kan bifallas om Högsta domstolen har fastställt att det finns hinder för utlämningen. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är Högsta domstolen av uppfattningen att det är fråga om ett förfarande med rättskipningskaraktär.

21. Högsta domstolen har anfört att grunden för begäran om utlämning är Europeiska utlämningskonventionen och att sistnämnda konvention, liksom andra internationella konventioner, inte föreskriver någon skyldighet för en stat som har vägrat utlämning av en av sina medborgare att vidta åtgärder för verkställighet av ett straff som har utdömts i en annan stat. Det finns inte någon konvention om utlämning mellan unionen och Ryska federationen, och Republiken Finland har inte heller ingått något bilateralt utlämningsavtal med Ryska federationen.

22. Högsta domstolen anser att internationella konventioner för erkännande av brottmålsdomar och överföring av dömda kan vara av betydelse, eftersom syftet med dessa konventioner är att dömda kan avtjäna sitt straff i staten där de är medborgare eller där de har sin hemvist, vilket kan främja deras återanpassning till samhället och rehabilitering.

23. Högsta domstolen har anfört att EU-domstolen i domen av den 6 september 2016, Petruhhin⁶, för första gången tog ställning till hur unionsrätten påverkar utlämningen av en unionsmedborgare till en stat utanför unionen på grund av ett internationellt avtal om utlämning som den berörda medlemsstaten ingått. I detta mål var det fråga om en begäran från tredjeland om utlämning för lagföring för brott.

24. Fallet som Högsta domstolen har att avgöra här ser annorlunda ut. Den har ställts inför frågan om huruvida riktlinjerna i domen av den 6 september 2016, Petruhhin⁷, kan tillämpas också i de fall där utlämning av en unionsmedborgare begärs till ett tredjeland för verkställighet av ett frihetsstraff. Det ska således fastställas huruvida och hur förfarandena för straffrättsligt samarbete enligt unionsrätten ska tillämpas i ett fall där det redan finns en verkställbar dom från ett tredjeland.

25. Högsta domstolen har erinrat om att enligt artikel 21 FEUF har varje unionsmedborgare rätt att röra sig fritt inom medlemsstaternas territorium och att uppehålla sig där. Det kan påverka den fria rörligheten om det föreligger en risk att en person kan utlämnas till ett tredjeland om denne reser från sin hemviststat till en annan medlemsstat. Enligt Högsta domstolens uppfattning spelar det för detta hinder av den fria rörligheten inte någon roll om en eventuell begäran om utlämning avser

⁵ Högsta domstolen har i detta avseende bland annat hänvisat dom av den 19 december 2012, Epitropos tou Elegktikou Synedriou (C-363/11, EU:C:2012:825, punkt 18).

⁶ C-182/15, EU:C:2016:630.

⁷ C-182/15, EU:C:2016:630.

åtgärder för lagföring eller verkställighet i ett tredjeland. I övrigt är den omständigheten att den berörda parten även har medborgarskap i det tredjeland som begär att han ska utlämnas inte relevant för bedömningen av hans situation utifrån unionsrätten. Högsta domstolen önskar emellertid få en bekräftelse från EU-domstolen på dessa punkter.

26. Högsta domstolen har framhållit att det föreligger en skillnad i behandling mellan finska medborgare och andra unionsmedborgare, eftersom enbart sistnämnda medborgare kan utlämnas enligt finländsk rätt. Den hänskjutande domstolen har emellertid noterat att i en situation som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde får den egna statens medborgare och andra medlemsstaters medborgare endast försättas i olika situationer om de rättfärdigandegrunder som erkänns i domstolens praxis är uppfyllda. Högsta domstolen har i detta avseende nämnt syftet att minimera risken att personer som har begått ett brott undgår straff, vilket anses utgöra ett legitimt syfte i domen av den 6 september 2016, *Petruhhin*.⁸ Både utlämning för lagföring liksom utlämning för verkställighet av en dom uppfyller detta syfte. Det ska enligt den hänskjutande domstolen således prövas huruvida finska medborgare med avseende på verkställighet av straff försätts i en annan situation än andra unionsmedborgare.

27. Högsta domstolen har i detta sammanhang påpekat att även om det i internationella avtal om utlämning i princip föreskrivs en skyldighet att lagföra en egen medborgare om han inte utlämnas, föreligger det inte någon skyldighet att verkställa påföljden på det nationella territoriet om utlämning vägras. Detta framgår bland annat av artikel 6.2 i Europeiska utlämningskonventionen. Vidare är Republiken Finland i likhet med många andra medlemsstater inte part till en konvention om internationellt erkännande av domar i brottmål,⁹ av vilken en allmän skyldighet att verkställa domar som meddelats i andra stater skulle följa.

28. Högsta domstolen har tillagt att enligt bestämmelserna i finländsk lagstiftning förutsätter verkställigheten av en utländsk dom som har meddelats i ett tredjeland att både staten i vilken domen har meddelats liksom staten som ska verkställa domen och den dömda personen ger sitt godkännande till detta, förutom i undantagsfall som inte är relevanta här. Det förefaller således som om det skydd från utlämning som endast omfattar den egna statens medborgare i Finland varken kan motiveras genom att staten skulle vara skyldig eller ha den faktiska möjligheten att verkställa påföljder i Finland som har utdömts i utlandet mot de egna medborgarna.

29. Högsta domstolen konstaterar också att om en begäran om utlämning för verkställighet av ett frihetsstraff inges förutsätter tillämpningen av ett samarbetsförfarande som grundar sig på en skyldighet till lagföring att ett nytt förfarande införs för samma överträdelse, vilket skulle kunna strida mot principen *ne bis in idem*. Även om denna princip, som fastställs i artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, är tillämplig mellan EU:s medlemsstater och inte föreskrivs på samma sätt utanför dessa, beaktas den emellertid av vissa medlemsstater även när en fällande dom har meddelats i ett tredjeland.

30. Dessutom kan lagföring i den medlemsstat till vilken begäran om utlämning riktats vara omöjlig av andra rättsliga skäl. I förevarande fall vore det till exempel klart att Denis Raugėvicius, om han vore finsk medborgare, inte skulle kunna lagföras i Finland, fastän Republiken Finland har behörighet som är grundad på medborgarskapet att beivra brott som begåtts i utlandet. Eftersom brottet avsåg en liten mängd narkotika för eget bruk vore det nämligen inte möjligt att åtala honom i Finland, eftersom brottet redan är preskriberat enligt finländsk rätt.

⁸ C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 37.

⁹ Europarådets konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar, undertecknad i Haag den 28 maj 1970.

31. Högsta domstolen vill få klarhet i om det är ändamålsenligt att använda det förfarande för samarbete som domstolen angett i dom av den 6 september 2016, Petruhhin,¹⁰ för lagföring, om en dom redan har meddelats i tredjeland med avseende på brottet.

32. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det enligt logiken i domen av den 6 september 2016, Petruhhin,¹¹ verkar vara möjligt att underrätta den medlemsstat i vilken unionsmedborgaren är medborgare och avvakta och se om den utfärdar en europeisk arresteringsorder för lagföring eller till och med för verkställighet av brottmålsdomen enligt sin nationella lagstiftning. I det fallet uppkommer emellertid frågan om den tidsfrist inom vilken medlemsstaten ska fatta sitt beslut av hänsyn till den person som berörs av begäran om utlämning. I ett fall som det förevarande är det dock inte självklart att medlemsstaten i vilken den berörda personen är medborgare anser att det är påbudet att inleda en lagföring, bland annat på grund av preskription av brottet eller en nationell tillämpning av principen *ne bis in idem*. I ett sådant fall är det nödvändigt att avgöra huruvida den stat till vilken begäran om utlämning var riktad i detta fall måste lämna ut en annan medlemsstats medborgare eller tvärtom måste vägra utlämningen, samt vilka faktorer som ska beaktas.

33. Mot denna bakgrund beslutade Högsta domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska nationella bestämmelser om utlämning på grund av brott, med hänsyn till den fria rörligheten för andra medlemsstaters medborgare, bedömas på samma sätt oberoende av huruvida ett tredjeland begäran på grundval av en internationell konvention om utlämning är för verkställighet av ett straff, eller – som i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) – för lagföring? Spelar det någon roll att personen som begäran om utlämning avser förutom att vara unionsmedborgare även är medborgare i staten som lämnat begäran om utlämning?
- 2) Försätter nationella bestämmelser, enligt vilka endast den egna statens medborgare inte får lämnas ut för verkställighet av ett straff till ett tredjeland, på ett omotiverat sätt medborgare i en annan medlemsstat i en mindre förmånlig position? Ska förfaranden i unionsrätten genom vilka ett i sig legitimt mål kan uppnås på ett mindre ingripande sätt tillämpas även i ett fall där det är fråga om verkställighet? Hur ska en begäran om utlämning besvaras, om den andra medlemsstaten underrättas genom sådana förfaranden, men denna medlemsstat dock t.ex. på grund av rättsliga hinder inte vidtar några åtgärder med avseende på sina medborgare?”

III. Min bedömning

34. I de tolkningsfrågor som ställts av Högsta domstolen rör det sig om huruvida det finns ett rättsligt hinder för att lämna ut Denis Raugevicius till Ryssland, i vilket fall de finländska myndigheterna inte skulle kunna bevilja begäran om utlämning från det tredjelandet.

35. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att för att kunna besvara en begäran om utlämning som omfattas av tillämpningsområdet för Europeiska utlämningskonventionen och som har framställts av ett tredjeland i syfte att verkställa en påföljd som ådömts i detta land ska medborgare i en annan medlemsstat än den medlemsstat till vilken begäran om utlämning har riktats omfattas av den bestämmelse enligt vilken utlämning av egna medborgare i den sistnämnda medlemsstaten är förbjuden.

¹⁰ C-182/15, EU:C:2016:630.

¹¹ C-182/15, EU:C:2016:630.

36. Inledningsvis vill jag påpeka att den påföljd som ska verkställas följer av ett avgörande som meddelats av en domstol i förvaltningsområdet Leningrad (Ryssland), genom vilket ett beslut om skyddstillsynupphävdes, till vilket Denis Raugėvicius d6mdes den 1 februari 2011, varpå han d6mdes till ett fangelsestraff på fyra år. Eftersom beslutet att utd6ma en ny paf6ljđ verkade vara motiverat av att Denis Raugėvicius inte iakttagit villkoren f6r skyddstillsynen kan det antas att den andra paf6ljden utd6mdes i hans frānvaro. Om detta konstaterande bekrāftas av den hānskjutande domstolen krāvs det att den pr6var om den brottmālsdom som ska verkställas har meddelats i enlighet med rātten till en rāttvis rāttegāng.

37. Jag vill vidare pāpeka att det av domen av den 6 september 2016, Petruhhin¹², framgår att reglerna om utlāmning omfattas av medlemsstaternas beh6righet nār det inte finns nāgon internationell konvention mellan unionen och ber6rt tredjeland.¹³

38. Nār det är frāga om situationer som omfattas av unionsrātten ska de ber6rda nationella reglerna vara f6renliga med unionsrātten.¹⁴

39. De situationer som faller inom tillāpningsområdet f6r artikel 18 FEUF, jāmfr6d med EUF-f6rdragets bestāmmelser om unionsmedborgarskap, innefattar sāledes situationer som avser ut6vandet av rātten att fritt r6ra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21 FEUF.¹⁵

40. Det ska sāledes anses att situationen f6r en unionsmedborgare, som den litauiska medborgaren Denis Raugėvicius, som utnyttjade sin rātt till fri r6rlighet inom unionen nār han bosatte sig i en annan medlemsstat än den i vilken han är medborgare, omfattas av f6rdragens tillāpningsområde i den mening som avses i artikel 18 FEUF.

41. Detta konstaterande pāverkas inte pā nāgot sāt av den omstāndigheten, som framstāllts av H6gsta domstolen, att den ber6rda personen āven är medborgare i ett tredjeland som begår att han utlāmnas. Det dubbla medborgarskapet i en medlemsstat och i ett tredjeland kan inte ber6va den ber6rda personen de friheter han har enligt unionsrātten i egenskap av medborgare i en medlemsstat.¹⁶ Det f6rhållandet att begāran om utlāmning som är i frāga i målet vid den nationella domstolen, till skillnad frān vad som var fallet i domen av den 6 september 2016, Petruhhin¹⁷, utfārdades f6r att verkställa ett fangelsestraff och inte i lagf6ringssyfte saknar ocksā betydelse vid faststāllandet av tillāpningsområdet f6r unionsrātten.

42. Inom tillāpningsområdet f6r f6rdragen innebār artikel 18 FEUF ett f6rbud mot all diskriminering pā grund av nationalitet.

43. Enligt artikel 6.1 a i den Europeiska utlāmningskonventionen kan konventionsstater vāgra att utlāmna sina egna medborgare. Denna beh6righet ska ut6vas i 6verensstāmmelse med primārrātten, sārskilt EUF-f6rdragets bestāmmelser om likabehandling och fri r6rlighet f6r unionsmedborgare.¹⁸

44. En medlemsstats tillāpning av en nationell bestāmmelse enligt vilken nationella medborgare inte får utlāmnas māste sāledes vara f6renlig med EUF-f6rdraget, sārskilt artiklarna 18 och 21.¹⁹

12 C-182/15, EU:C:2016:630.

13 Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 26).

14 Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 27).

15 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 33).

16 Se dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 15).

17 C-182/15, EU:C:2016:630.

18 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 42).

19 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 43).

45. Domstolen har i det avseendet slagit fast att en medlemsstats bestämmelser om utlämning som inför en skillnad i behandling beroende på om den berörda personen är medborgare i denna medlemsstat eller medborgare i en annan medlemsstat innebär att medborgare i andra medlemsstater som rest till den anmodade staten inte får samma skydd mot utlämning som den statens medborgare och att sådana bestämmelser därigenom kan påverka de förstnämnda medborgarnas rätt att röra sig fritt inom unionen.²⁰

46. I en situation som den i det nationella målet innebär således skillnaden i behandling som består i möjligheten att utlämna en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten, såsom Denis Raugevicius, en begränsning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 21 FEUF.²¹

47. En sådan begränsning kan vara motiverad endast om den grundas på sakliga skäl och står i proportion till det berättigade mål som eftersträvas med de nationella bestämmelser om utlämning som är i fråga.²²

48. Domstolen har slagit fast att målet att förhindra att personer som har begått brott undgår straff ingår i arbetet med att förebygga och bekämpa brott. Mot bakgrund av det område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser som avses i artikel 3.2 FEU måste nyss nämnda mål anses vara ett berättigat mål i unionsrätten.²³

49. Åtgärder som begränsar en grundläggande frihet, som den i artikel 21 FEUF, kan emellertid anses vara motiverade av sakliga skäl enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.²⁴

50. Mot bakgrund av domstolens praxis som jag just har beskrivit, uppkommer frågan huruvida Republiken Finland kan agera mot Denis Raugevicius på ett sätt som i mindre utsträckning skulle inkräkta på hans rätt till fri rörlighet än att besluta att utlämna honom till Ryssland.

51. Vid bedömningen av huruvida det finns någon annan åtgärd som i mindre utsträckning inkräktar på rättigheterna i artikel 21 FEUF och som lika effektivt som ett beslut om utlämnande kan uppnå syftet att minimera risken att en person som dömts till en frihetsberövande påföljd i en tredje stat, har domstolen i dom av den 6 september 2016, Petruhhin,²⁵ med avseende på en begäran om utlämning för lagföring, slagit fast att medlemsstaterna ska ge företräde åt informationsutbyte med den medlemsstat där den berörde är medborgare för att myndigheterna i den medlemsstaten ska kunna utfärda en europeisk arresteringsorder i syfte att lagföra personen. Domstolen har således slagit fast att när en medlemsstat där en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställts av ett tredjeland med vilket den förstnämnda medlemsstaten har ingått ett avtal om utlämning, ska den informera den medlemsstat i vilken personen i fråga är medborgare och – i förekommande fall – på begäran av den sistnämnda medlemsstaten överlämna vederbörande till den staten i enlighet med bestämmelserna i rådets

20 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

21 Se, analogt, dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

22 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

23 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

24 Se dom av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

25 C-182/15, EU:C:2016:630.

rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna,²⁶ i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009,²⁷ under förutsättning att den medlemsstaten är behörig enligt nationell rätt att lagföra personen för gärningar som begåtts utanför dess territorium.²⁸

52. Domstolen fann i sin dom av den 10 april 2018, Pisciotti,²⁹ att denna lösning som domstolen kom fram till i ett sammanhang där det inte fanns något internationellt avtal om utlämning mellan unionen och den berörda tredje staten, kan tillämpas på en situation där ett sådant avtal ger den anmodade medlemsstaten befogenhet att inte utlämna sina egna medborgare.

53. Omständigheterna i förevarande fall innebär emellertid, enligt mig, att det inte kan anses att tillämpningen av samarbetsförfarandet mellan den anmodade medlemsstaten och den medlemsstat i vilken den berörda parten är medborgare som framhållits av domstolen i dom av den 6 september 2016, Petruhhin,³⁰ kan anses som ett lämpligt alternativ till utlämning.

54. Detta förfarande grundar sig nämligen, som vi har sett, på information av den anmodade medlemsstaten från den medlemsstat i vilken den berörda personen är medborgare för att ge myndigheterna i sistnämnda medlemsstat möjlighet att, i förekommande fall, utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring.

55. Det ska emellertid erinras om att begäran om utlämning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen avser verkställighet av den påföljd som ådömts Denis Raugėvicius i Ryssland. Det ska därför inte prövas om ett nytt straffrättsligt förfarande kan inledas mot Denis Raugėvicius av de rättsliga myndigheterna i den medlemsstat där han är medborgare, nämligen Republiken Litauen, utan snarare huruvida verkställigheten av denna påföljd inom unionen utgör ett alternativ till utlämning. Det ska för övrigt påpekas att en lösning som skulle möjliggöra för de litauiska rättsliga myndigheterna att utfärda en europeisk arresteringsorder för ny lagföring mot Denis Raugėvicius skulle stå i strid med principen *ne bis in idem*.

56. Det är enligt min mening inte heller tänkbart att ett förfarande skapas varigenom de litauiska rättsliga myndigheterna ges möjlighet att utfärda en europeisk arresteringsorder för verkställighet av påföljden på det litauiska territoriet. Bortsett från det rättsliga hinder som den omständigheten att den påföljd som ska verkställas har utdömts av en domstol i tredjeland utgör, vill jag påpeka att de finländska myndigheterna i en sådan situation skulle vara berättigade att åberopa det skäl till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras som anges i artikel 4.6 i rambeslut 2002/584, enligt vilken den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en sådan arresteringsorder 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 enligt sin nationella lagstiftning.

57. Domstolen har redan slagit fast att syftet med denna grund för att välja att vägra verkställighet bland annat är att den verkställande rättsliga myndigheten ska kunna fästa särskild vikt vid möjligheterna att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället efter det att denne avtjänat sitt straff.³¹

26 EGT L 190, 2002, s. 1.

27 EUT L 81, 2009, s. 24, nedan kallat rambeslut 2002/584.

28 Se dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 48 och 50).

29 C-191/16, EU:C:2018:222.

30 C-182/15, EU:C:2016:630.

31 Se, bland annat, dom av den 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

58. I detta avseende bör det, såsom Högsta domstolen har angett i sin begäran om förhandsavgörande, noteras att Denis Raugevicius har invänt mot sin utlämning, och härvid bland annat åberopat det faktum att han är bosatt i Finland sedan lång tid och har två barn i denna medlemsstat som är medborgare i Finland.

59. Dessa faktiska omständigheter har inte ifrågasatts i förevarande mål. Jag vill också påpeka att domstolen under förhandlingen den 14 maj 2018 varken har hört Republiken Finlands eller Denis Raugevicius ombud för att få dessa omständigheter bekräftade och få anknytningen mellan Denis Raugevicius och den medlemsstaten klargjord, eftersom ingen av dessa två parter har ansett det nödvändigt att närvara vid förhandlingen. Jag kommer därför enbart att grunda mig på de faktiska omständigheter som tillhandahållits, det vill säga de som anges i begäran om förhandsavgörande.

60. Det faktum att Denis Raugevicius har bott i Finland under lång tid och har två barn i den medlemsstaten som är finska medborgare föranleder slutsatsen att den påföljd som har ådömts i Ryssland ska verkställas på finskt territorium för att främja vederbörandes återanpassning i samhället efter avtjänat straff, i förekommande fall, efter en anpassning utifrån den påföljd som föreskrivs i finländsk lagstiftning för ett brott av samma typ.

61. Republiken Finlands svar på den begäran om utlämning som gjorts av de ryska myndigheterna måste således beakta straffets återanpassningssyfte, som är nära knutet till begreppet mänsklig värdighet som föreskrivs i artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

62. Verkställigheten av ett straff ska ske efter det att påföljden har utdömts genom lagakraftvunnen dom. Det rör sig således om det sista skedet i det straffrättsliga förfarandet, nämligen det skede då domen börjar gälla.

63. Den omfattar samtliga åtgärder som kan dels garantera den materiella verkställigheten av straffet, dels säkerställa den dömda personens sociala återanpassning. Härvidlag ska de behöriga rättsliga myndigheterna fastställa villkoren för straffets verkställighet och anpassning, genom att till exempel besluta om placering utanför anstalt, permissioner, frigång, uppdelning och uppskov med verkställighet av straff, åtgärder för förtida eller villkorlig frigivning av internen eller elektronisk övervakning. Rätten avseende straffverkställighet omfattar även åtgärder som kan komma att vidtas efter frigivningen av den dömda personen, såsom rättslig övervakning av personen eller att personen deltar i rehabiliteringsprogram, eller åtgärder för ersättning till brottsoffren.

64. Mot den bakgrunden ska samtliga åtgärder avseende verkställighet och anpassning av straff individanpassas av de rättsliga myndigheterna i syfte att, med iakttagande av samhällets intressen och offrens rättigheter, förutom att förebygga återfall i brott, främja den dömda personens sociala anpassning eller återanpassning.

65. Verkställighet av påföljden i den medlemsstat där den berörda parten är bosatt med sin familj bidrar till att överbrygga klyftan mellan denne och den gemenskap i vilken han kommer att återintegreras när han avtjänat sitt straff. Det är nödvändigt att fastställa denna ort för verkställigheten av fängelsestraffet för att upprätthålla det sociala band som den berörda personen har utvecklat, som har möjliggjort hans integration i det berörda samhället och därmed främjar hans återintegrering i samhället efter avtjänat fängelsestraff.

66. Överförande utgör en åtgärd för verkställande av straffet.³² Det möjliggör individualisering av påföljden i syfte att främja återanpassningen i samhället av den dömda personen.

³² Se, i detta avseende, Europadomstolens dom av den 27 juni 2006, Szabó mot Sverige, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, s. 12.

67. Såsom domstolen redan har påpekat, ligger social återanpassning av unionsmedborgaren i den medlemsstat där vederbörande är verkligt integrerad inte enbart i den berördes intresse utan även i Europeiska unionens intresse i allmänhet.³³

68. Den vikt som lagstiftaren fäster vid målet avseende återanpassning till samhället bekräftas uttryckligen genom i synnerhet 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 unionen,³⁴ där det i artikel 3.1 anges att rambeslutet syftar till att "underlätta en social återanpassning av den dömda personen".

69. Dessutom har Europadomstolen för mänskliga rättigheter betonat medlemsstaternas skyldighet att beakta målet att integrera frihetsberövade i samhället vid utvecklingen av deras straffrättspolitik.³⁵

70. Med hänsyn till målet att öka möjligheterna till återanpassning till samhället av personer som dömts till ett fängelsestraff i ett tredjeland, ska medborgare i den anmodade medlemsstaten och medborgare i andra medlemsstater som är bosatta i den staten, i princip inte behandlas olika.³⁶

71. Medborgare i andra medlemsstater som har en faktisk, stabil och varaktig anknytning till samhället i den anmodade medlemsstaten befinner sig i en situation som är jämförbar med den som medborgare i den sistnämnda medlemsstaten befinner sig. Om de skulle behandlas olika, genom att de inte skulle ha lika möjlighet till social återanpassning skulle detta därför utgöra en diskriminering på grund av nationalitet som strider mot artikel 18 i FEUF. Det framstår enligt min mening som oförenligt med begreppet "unionsmedborgarskap" att påstå att endast personer som har medborgarskap i den anmodade medlemsstaten kan ha en sådan koppling.³⁷

72. Straffets återanpassningssyfte framstår således som en regel om likabehandling som, som sådan, är knuten till ställningen som unionsmedborgare.

73. Det ska i detta avseende framhållas att en skillnad i behandling mellan finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater som är bosatta i Finland i förevarande fall inte kan rättfärdigas av syftet att minimera risken att personer som har begått ett brott undgår straff, vilket betonades av domstolen i dom av den 6 september 2016, Petruhhin.³⁸

74. Verkställigheten i Finland av den påföljd som utdömts i Ryssland med avseende på Denis Raugėvicius förefaller nämligen tänkbar i två avseenden.

75. För det första kan en sådan möjlighet enligt min uppfattning följa av bestämmelserna i Europarådets konvention om överförande av dömda personer av den 21 mars 1983.³⁹

76. I enlighet med vad som anges i ingressen har det genom denna konvention inrättats ett internationellt straffrättsligt samarbete som "ska tjäna intresset av en god rättskipning och främja social återanpassning av personer som dömts."

³³ Se, bland annat, dom av den 17 april 2018, B och Vomero (C-316/16 och C-424/16, EU:C:2018:256, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

³⁴ EUT L 327, 2008, s. 27.

³⁵ Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 30 juni 2015, Khoroshenko mot Ryssland, CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (§ 121).

³⁶ Se, analogt, beträffande artikel 4 punkt 6 i rambeslut 2002/584, dom av den 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

³⁷ Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:151, punkterna 50 och 51), där det för övrigt anges att "[b]estämmelserna i unionsrätten om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig [också] innebär ... att det i dag inte längre är möjligt att uppställa en icke motbevisbar presumtion om att det endast är i det land där den dömda är medborgare som han eller hon har de största chanserna att återanpassas till samhället" (punkt 51).

³⁸ C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 37.

³⁹ Se, analogt, med avseende på ett beaktande av denna konvention, i syfte att skapa en möjlighet för en medlemsstat att verkställa en påföljd som utdömts i en annan medlemsstat, dom av den 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punkterna 44–49).

77. Bland villkoren för överföring föreskrivs i artikel 3.1 a i konventionen om överförande av dömda personer villkoret att "den dömda personen är medborgare i den verkställande staten". Enligt artikel 3.4 i denna konvention kan "[v]arje stat kan när som helst genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare definiera vad som inom dess område avses med begreppet medborgare i denna konvention."⁴⁰ Genom en förklaring som ingavs den 29 januari 1987 påpekade Republiken Finland att "enligt artikel 3.4 tolkar [den] begreppet medborgare på så sätt att det avser en medborgare i den verkställande staten och *de utländska medborgare med hemvist i den verkställande staten*."⁴¹

78. Republiken Finland har således valt att utsträcka bestämmelserna i konventionen om överförande av dömda personer till att även omfatta "utländska medborgare med hemvist" där.

79. I samband med undersökningen av möjligheten att verkställa påföljden i Finland bör hänsyn i förekommande fall även tas till tilläggsprotokollet till konventionen om överförande av dömda personer av den 18 december 1997,⁴² vars artikel 2 avser de personer som har flytt från den dömande staten.

80. För det andra följer, under alla omständigheter, möjligheten att verkställa den påföljd som utdömts i Ryssland med avseende på Denis Raugevicius på finskt territorium av lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder, i vilken det i 3 § föreskrivs att en påföljd som har bestämts av en domstol i en främmande stat får verkställas i Finland, om avgörandet har vunnit laga kraft och det är verkställbart i den stat där det har meddelats och om den stat där påföljden har bestämts har begärt eller samtyckt till att det verkställs här. Enligt samma paragraf kan en frihetsberövande påföljd verkställas i Finland, om den dömda är finsk medborgare eller har sin hemvist där och om den dömda har givit sitt samtycke till saken.

81. Mot bakgrund av vad som anförts ovan finns det under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen för att säkerställa syftet att minimera risken att personer som har begått ett brott undgår straff och för att underlätta den eftersökta personens återanpassning till samhället efter det att denne avtjänat sitt straff inte något behov av ett samarbetsförfarande mellan den anmodade medlemsstaten och den medlemsstat där den berörda personen är medborgare som bygger på det samarbetsförfarande som domstolen utvecklade i sin dom av den 6 september 2016, Petruhin,⁴³ vars genomförande i praktiken är komplext och vars konsekvenser är osäkra. Mot bakgrund av den anknytning som Denis Raugevicius tycks ha med Finland finns det inte något intresse, varken när det gäller att förhindra att straff undgås eller att främja återanpassning i samhället, för att uppmuntra verkställighet i Litauen av den påföljd som ålagts honom. Jag anser därför att det i detta sammanhang inte förefaller nödvändigt att informera den medlemsstat i vilken den berörda parten är medborgare för att ge denna möjlighet att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring eller verkställighet av en påföljd.

82. Däremot är den medlemsstat som ska besvara en begäran om utlämning under dessa omständigheter enligt artiklarna 18 och 21 FEUF skyldig att använda alla instrument för internationellt straffrättsligt samarbete som den har i förhållande till det anmodande tredjelandet i syfte att erhålla dess godkännande för att det fängelsestraff som den berörda parten ådömts verkställs

⁴⁰ I den förklarande rapporten rörande konventionen om överföring av dömda personer anges i detta avseende att "denna möjlighet som motsvarar den som föreskrivs i artikel 6[.1 b] i konventionsstaterna ska tolkas extensivt: det rör sig om att möjliggöra för konventionsstaterna att utvidga tillämpningen av konventionen till andra personer än till "medborgare" i strikt mening i fråga om medborgarskap i den berörda staten, till exempel till statslösa personer eller medborgare i andra medlemsstater men som har sina rötter i landet, eftersom de är varaktigt bosatta där" (s. 4, 20 §).

⁴¹ Min kursivering. Förekomsten av en sådan förklaring har fastställts av domstolen i dom av den 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punkt 48).

⁴² Vad gäller protokollet om ändring av tilläggsprotokollet till konventionen om överförande av dömda personer av den 22 november 2017 har detta ännu inte trätt i kraft.

⁴³ C-182/15, EU:C:2016:630.

på dess territorium, i förekommande fall, efter att ha anpassats med hänsyn till det straff som föreskrivs i dess strafflagstiftning för brott av samma typ. Genom ett sådant samarbete med det tredjeland som begär utlämning för att verkställa straffet inom sitt territorium, agerar den anmodade medlemsstaten på ett sätt som i mindre utsträckning inkräktar på utövandet av rätten till fri rörlighet samtidigt som risken för att det brott som lett till en fällande dom, i avsaknad av verkställighet av påföljden, förblir ostraffat, om möjligt, undviks. Därmed främjar den anmodade medlemsstaten återanpassning till samhället av den dömda personen efter avtjänat straff. Därför är det enligt min mening av grundläggande betydelse att hänsyn tas till målet att främja social återanpassning och målet att bekämpa att straff undgås, genom att föredra den lösning som är ägnad att uppnå båda dessa mål.

83. Vid prövningen av frågan huruvida alternativa åtgärder som är mindre inkräktande för den fria rörligheten för en unionsmedborgare än en utlämning av sistnämnda gör det möjligt att lika effektivt uppnå syftet att minimera risken att en person som har begått brott undgår straff, ska den hänskjutande domstolen sammanfattningsvis ta hänsyn till en annan målsättning som också är grundläggande i unionsrätten, nämligen att underlätta en återanpassning till samhället av den dömda personen. Mot denna bakgrund är det nödvändigt, såsom kommissionen med rätta har påpekat, att inte bara undersöka de former av straffrättsligt samarbete som gäller inom unionen, utan också de former av straffrättsligt samarbete som finns mellan medlemsstaterna och tredjeländer enligt internationella konventioner, särskilt de som har ingåtts inom ramen för internationella organisationer med vilka unionen samarbetar.

84. Jag vill slutligen tillägga att ett beslut från de finländska myndigheterna att inte bevilja begäran om utlämning som Ryska federationen framställt inte kan anses strida mot bestämmelserna i Europeiska utlämningskonventionen.

85. Såsom angetts ovan har Republiken Finland enligt artikel 6.1 a i Europeiska utlämningskonventionen rätt att vägra utlämning av sina egna medborgare. Det bör noteras att i enlighet med den möjlighet som ges i artikel 6.1 b i denna konvention har Republiken Finland valt att i en förklaring definiera begreppet medborgare i den mening som avses i konventionen som "medborgare i Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige, *samt utländska medborgare med hemvist i dessa stater*".⁴⁴

86. I förevarande fall kan önskemålet om att uppnå samma skydd mot utlämning som framförts av Republiken Finland i denna förklaring inte vad beträffar en unionsmedborgare, såsom Denis Raugėvicius, förbli tomma ord. Enligt artiklarna 18 och 21 FEUF måste Republiken Finland ge den full verkan.

87. Jag anser därför att artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, när en medlemsstat där en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställts av ett tredjeland för verkställighet av ett frihetsstraff som har utdömts av det landet är den anmodade medlemsstaten skyldig att pröva huruvida verkställigheten av straffet i den medlemsstaten mot bakgrund av den anknytning som den dömda personen har med denna stat, kan främja den personens sociala återanpassning.⁴⁵ Om så är fallet ska medlemsstaten använda alla instrument för internationellt straffrättsligt samarbete som den har i förhållande till det anmodande tredjelandet i syfte att få dess medgivande att verkställa den aktuella påföljden på sitt territorium, i förekommande fall, efter att ha anpassats med hänsyn till det straff som föreskrivs i den medlemsstatens strafflagstiftning för brott av samma typ.

⁴⁴ Min kursivering.

⁴⁵ Den anmodade medlemsstaten kan i detta avseende analogt åberopa de kriterier som anges i skäl 9 i rambeslut 2008/909. Se i detta avseende Martufi, A., "Assessing the resilience of 'social rehabilitation' as a rationale for transfer: A commentary on the aims of Framework Decision 2008/909/JHA", *New Journal of European Criminal Law*, Sage Publishing, New-York, 2018, volym 9, utgåva 1, s. 43–61.

IV. Förslag till avgörande

88. Mot bakgrund av det ovan angivna föreslår jag att domstolen ska besvara Högsta domstolens (Finland) tolkningsfrågor på följande sätt:

Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att, under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, när en medlemsstat där en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, befinner sig, tar emot en begäran om utlämning som framställts av ett tredjeland för verkställighet av ett frihetsstraff som har utdömts av det landet är den anmodade medlemsstaten skyldig att pröva huruvida verkställigheten av straffet i den medlemsstaten mot bakgrund av den anknytning som den dömda personen har med denna stat, kan främja den personens sociala återanpassning. Om så är fallet ska medlemsstaten använda alla instrument för internationellt straffrättsligt samarbete som den har i förhållande till det anmodande tredjelandet i syfte att få dess medgivande att verkställa den aktuella påföljden på sitt territorium, i förekommande fall, efter att ha anpassats med hänsyn till det straff som föreskrivs i den medlemsstatens strafflagstiftning för brott av samma typ.