



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 december 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Medborgarskap i Europeiska unionen – Artiklarna 18 och 21 FEUF – Begäran till en medlemsstat från ett tredjeland om utlämning av en unionsmedborgare som även är medborgare i en annan medlemsstat, och som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i den första medlemsstaten – Begäran har ingetts i syfte att verkställa en frihetsberövande påföljd – Förbud mot utlämning som endast tillämpas vad gäller medborgare i medlemsstaten – Begränsning av den fria rörligheten – Rättfärdigandegrund som avser att förhindra att personer som har begått brott undgår straff – Proportionalitet”

I mål C-237/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberlandesgericht München (Regionala överdomstolen i München, Tyskland) genom beslut av den 9 april 2021, som inkom till domstolen den 13 april 2021, i förfarandet för utlämning av

S.M.

ytterligare deltagare i rättegången:

Generalstaatsanwaltschaft München,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, K. Jürimäe (referent), E. Regan, P.G. Xuereb och L.S. Rossi samt domarna M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 april 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Generalstaatsanwaltschaft München, genom J. Ettenhofer, och F. Halabi, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tysklands regering, genom J. Möller och M. Hellmann, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom A. Edelmannová, M. Smolek och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom L. Aguilera Ruiz, i egenskap av ombud,
- Kroatens regering, genom G. Vidović Mesarek, i egenskap av ombud,
- Litauens regering, genom K. Dieninis och R. Dzikovič, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Baumgart, S. Grünheid och H. Leupold, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 juli 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 och 21 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål där myndigheterna i Bosnien och Hercegovina har framställt en begäran om utlämning till myndigheterna i Förbundsrepubliken Tyskland avseende S.M., som har kroatiskt, bosniskt och serbiskt medborgarskap, för verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

Tillämpliga bestämmelser

Den europeiska utlämningskonventionen

- 3 I artikel 1 i den europeiska utlämningskonventionen, undertecknad i Paris den 13 december 1957 (nedan kallad den europeiska utlämningskonventionen) föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna åtaga sig att, under iakttagande av de bestämmelser och villkor som fastställts i denna konvention, till varandra utlämna personer, vilka av behöriga judiciella myndigheter hos den ansökande parten ställas till ansvar för brott eller efterlysas för verkställande av straff eller skyddsåtgärd.”
- 4 I artikel 6 i denna konvention, som har rubriken ”Utlämning av egna medborgare”, föreskrivs följande:

”1 a Varje avtalsslutande part har rätt att vägra utlämning av sina egna medborgare.

b Varje avtalsslutande part må genom en förklaring, avgiven vid konventionens undertecknande eller vid depositionen av ratifikations- eller anslutningsinstrument, för sitt vidkommande definiera begreppet ’medborgare’ i konventionens mening.

c Medborgarskapet skall bestämmas efter förhållandena vid tidpunkten för beslutet över framställningen om utlämning. ...

2. Om den anmodade parten icke utlämnar sina egna medborgare, skall den på begäran av den ansökande parten överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för att åtal må väckas, om anledning därtill finnes. För detta ändamål skola akter, upplysningar och föremål tjänande till bevis angående brottet kostnadsfritt överlämnas på sätt i artikel 12, punkt 1, stadgas. Den ansökande parten skall underrättas om resultatet av sin framställning.”

5 I samband med depositionen av ratifikationsinstrumentet den 2 oktober 1976 avgav Förbundsrepubliken Tyskland en förklaring, i den mening som avses i artikel 6.1 b i den europeiska utlämningskonventionen, med följande lydelse:

”Utlämning av tyska medborgare, från Förbundsrepubliken Tyskland till ett annat land, är förbjuden enligt artikel 16.2 första meningen [i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag) av den 23 maj 1949 (BGBl. 1949 I, s. 1)] och ska därför vägras i samtliga fall.

Begreppet ’medborgare’ i den mening som avses i artikel 6.1 b i den europeiska utlämningskonventionen omfattar alla tyskar, i den mening som avses i artikel 116.1 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag.”

Konventionen om överförande av dömda personer

6 Enligt artikel 2 i Europarådets konvention av den 21 mars 1983 om överförande av dömda personer (nedan kallad konventionen om överförande av dömda personer) kan en person som dömts i en fördragsslutande stats område (den dömande staten) överföras till sitt ursprungslands område (den verkställande staten) för att där undergå verkställighet av den påföljd som har ådömts honom. Därigenom kan, enligt artikel 9.1 b i nämnda konvention, den påföljd som utdömts i den dömande staten ersättas med den påföljd som i den verkställande statens lagstiftning föreskrivs för samma överträdelse.

7 Enligt tredje skälet i samma konvention är syftet med en sådan överföring bland annat är att främja dömda personers återanpassning till samhället, genom att bereda utlänningar som berövats friheten på grund av att de begått en brottslig gärning tillfälle att undergå verkställighet av påföljderna i sin egen miljö.

8 Konventionen om överförande av dömda personer är sedan den 1 november 1995 bindande för samtliga medlemsstater i Europeiska unionen. Denna konvention, som även är bindande för Bosnien och Hercegovina, trädde i kraft i Tyskland den 1 februari 1992.

Tysk lagstiftning

9 I artikel 16.2 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag föreskrivs följande:

”Ingen tysk får utlämnas till annat land. Undantagsbestämmelser får antas genom lag för utlämning till en medlemsstat i Europeiska unionen eller till en internationell domstol, förutsatt att rättsstatsprinciperna garanteras.”

10 I artikel 116.1 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag föreskrivs följande:

”Med ’tysk’ avses i denna grundlag, om inte annat föreskrivs i lag, den som är tysk medborgare eller som, som flykting eller fördriven person som tillhör det tyska folket eller i egenskap av make eller släkting i rakt nedstigande led till sådan person, har fått tillträde till Tyska riket med dess gränser av den 31 december 1937.”

11 I 48 § i Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål) av den 23 december 1982 (BGBl. 1982 I, s. 2071), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad IRG), föreskrivs följande:

”Ömsesidig rättslig hjälp kan ges inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i form av verkställighet av ett straff eller annan påföljd som utdömts i utlandet genom en lagakraftvunnen dom. ...”

12 Enligt 54 § och 55 § IRG ska, i den mån verkställighet av det utländska beslutet i Tyskland är tillåten, den utdömda påföljden omvandlas till närmaste påföljd i tysk rätt och det utländska beslutet förklaras verkställbart. Enligt 57 § punkt 1 IRG verkställs påföljden av den tyska åklagarmyndigheten, ”förutsatt att den utländska staten samtycker till verkställigheten”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

13 Myndigheterna i Bosnien och Hercegovina begärde den 5 november 2020 att Förbundsrepubliken Tyskland skulle utlämna S.M., som har kroatiskt, bosniskt och serbiskt medborgarskap, för verkställighet av en frihetsberövande påföljd på sex månader som ådömts honom för tagande av muta genom dom meddelad av distriktsdomstolen i Bosanska Krupa (Bosnien och Hercegovina) den 24 mars 2017. S.M. bor i Tyskland med sin maka sedan mitten av år 2017. Han arbetar där sedan den 22 maj 2020 och försattes på fri fot efter att ha varit satt i förvar i avvaktan på utlämning.

14 De tyska myndigheterna underrättade de kroatiska myndigheterna om framställningen om utlämning av S.M., utan någon reaktion från dessa myndigheters sida.

15 Generalstaatsanwaltschaft München (den allmänna åklagarmyndigheten i München, Tyskland) yrkade, med hänvisning till dom av den 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898) (nedan kallad domen Raugevicius), att ansökan om utlämning av S.M. skulle avvisas.

16 Enligt Oberlandesgericht München (Regionala överdomstolen i München, Tyskland), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål, beror frågan huruvida denna begäran från åklagarmyndigheten i München är välgrundad på svaret på frågan huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för utlämning av en unionsmedborgare, även om den anmodade medlemsstaten enligt internationella fördrag är skyldig att utlämna vederbörande.

17 Den hänskjutande domstolen anser att denna fråga inte besvarades i domen Raugevicius, eftersom Republiken Finland, med hänsyn till tillämpliga internationella fördrag, hade rätt att välja att inte utlämna den aktuella litauiska medborgaren till Ryska federationen.

18 Enligt den hänskjutande domstolen tillåter de specifika utlämningsavtalen eller den europeiska utlämningskonventionen, vilka var i fråga i de mål som avgjordes genom dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), dom av den 10 april 2018, Pesciotti

(C-191/16, EU:C:2018:222), och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032), att den anmodade medlemsstaten väljer till vilken av de ansökande staterna som den tilltalade ska utlämnas. Ett överlämnande till ursprungsmedlemsstaten av den unionsmedborgare som är föremål för lagföring hade varit möjlig i nämnda mål utan att detta skulle innebära att de berörda medlemsstaterna därigenom åsidosätter sina skyldigheter enligt de internationella fördragen i förhållande till de berörda tredjeländerna.

- 19 I förevarande mål är Förbundsrepubliken Tyskland däremot, enligt artikel 1 i Europeiska utlämningskonventionen, skyldig att utlämna S.M. till Bosnien och Hercegovina.
- 20 Enligt denna bestämmelse är Förbundsrepubliken Tyskland och Bosnien och Hercegovina ömsesidigt skyldiga att till varandra utlämna personer som de rättsliga myndigheterna i den anmodande staten eftersökt för verkställighet av ett straff, under förutsättning att villkoren i denna konvention är uppfyllda och det inte föreskrivs något undantag i någon annan bestämmelse i konventionen.
- 21 I förevarande fall är de villkor som i konventionen föreskrivs för utlämning av S.M. uppfyllda och det föreligger inte något hinder för utlämning enligt de relevanta bestämmelserna i den europeiska utlämningskonventionen. I synnerhet är nämnda utlämning och de handlingar som utlämningen grundar sig på förenliga med de miniminormer i internationell rätt som är tillämpliga i Förbundsrepubliken Tyskland. De strider inte mot tvingande konstitutionella principer eller mot den tvingande nivån för skyddet för de grundläggande rättigheterna.
- 22 Enligt den hänskjutande domstolen råder det således tvivel om huruvida den rättspraxis som följer av domen Raugevicius är tillämplig på ett sådant fall som det som nu är aktuellt i det nationella målet.
- 23 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende understrukt att enligt EU-domstolens praxis utgör avsaknaden av likabehandling, till följd av att en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten kan utlämnas, till skillnad från en medborgare i den anmodade medlemsstaten, en inskränkning av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som föreskrivs i artikel 21 FEUF.
- 24 En sådan begränsning är endast motiverad om den grundas på objektiva överväganden och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas av den anmodade medlemsstaten. Domstolen har i detta avseende slagit fast att syftet att minimera risken för att personer som har begått brott undgår straff ska anses vara ett legitimt mål som i princip kan motivera en sådan begränsande åtgärd som utlämning.
- 25 Frågan huruvida behovet av att vidta mindre restriktiva åtgärder än utlämning ger den anmodade medlemsstaten befogenhet att åsidosätta sina skyldigheter enligt internationell rätt har emellertid inte behandlats i domstolens praxis.
- 26 Den hänskjutande domstolen har slutligen angett att det är möjligt att i Tyskland verkställa den frihetsberövande påföljd som utdömts av den kommunala domstolen i Bosanska Krupa. Eftersom S.M. redan befinner sig i Tyskland, saknar konventionen om överförande av dömda personer, som ratificerats av såväl Förbundsrepubliken Tyskland som Bosnien och Hercegovina, relevans. Verkställigheten av straffet regleras således i tysk rätt, enligt vilken det varken krävs att den tilltalade är tysk medborgare eller att denne ger sitt samtycke. En sådan verkställighet är

emellertid endast möjlig om och i den mån den dömande staten samtycker därtill. Så är inte fallet i förevarande mål, eftersom de bosniska myndigheterna har begärt att S.M. ska utlämnas och inte att de tyska myndigheterna ska överta verkställigheten av nämnda straff.

- 27 Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht München (Regionala överdomstolen i München) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska de principer som slås fast i [domen Raugevicius], avseende tillämpningen av artiklarna 18 och 21 FEUF, tolkas så, att ett tredjeland begäran om utlämning av en unionsmedborgare, med stöd av den europeiska utlämningskonventionen, för verkställighet av ett straff, ska avslås trots att den anmodade medlemsstaten, i enlighet med denna konvention, enligt internationella fördrag är skyldig att utlämna unionsmedborgaren, eftersom medlemsstaten har definierat begreppet ’medborgare’ enligt artikel 6.1 b i konventionen på så sätt att endast dess egna medborgare, och inte även andra unionsmedborgare, omfattas av denna konvention?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat, när ett tredjeland har framställt en begäran om utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd för en medborgare i en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den förstnämnda medlemsstaten, vars nationella rätt endast förbjuder utlämning av de egna medborgarna till länder utanför unionen och som föreskriver en möjlighet att verkställa denna påföljd på sitt eget territorium, på villkor att tredjelandet samtycker därtill, ändå utlämnar denna unionsmedborgare, i enlighet med de skyldigheter som åligger den med tillämpning av en internationell konvention, när medlemsstaten i praktiken inte kan genomföra verkställigheten av detta straff, om sådant samtycke inte har lämnats.
- 29 För det första ska det erinras om att domen Raugevicius, precis som vad som är fallet i det här aktuella nationella målet, avsåg en begäran om utlämning från ett tredjeland med vilket unionen inte har ingått något avtal om utlämning. I punkt 45 i den domen slog domstolen fast att medlemsstaterna visserligen, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om utlämning av medlemsstaternas medborgare till tredjeland, har befogenhet att anta sådana bestämmelser, men är skyldiga att iaktta unionsrätten vid utövandet av denna befogenhet, i synnerhet det i artikel 18 FEUF föreskrivna förbudet mot diskriminering samt rätten att röra sig fritt och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, som garanteras i artikel 21.1 FEUF.
- 30 I egenskap av unionsmedborgare har en medborgare i en medlemsstat som uppehåller sig lagligt i en annan medlemsstat rätt att åberopa artikel 21.1 FEUF, och denne omfattas av fördragets tillämpningsområde, i den mening som avses i artikel 18 FEUF, som innehåller principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet (dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 31 Den omständigheten att en person som är medborgare i en annan medlemsstat än den medlemsstat som har mottagit en begäran om utlämning även är medborgare i det tredjeland som har framställt begäran kan inte hindra denna person från att göra gällande de rättigheter och friheter som ställningen som unionsmedborgare ger, särskilt de rättigheter och friheter som garanteras genom artiklarna 18 och 21 FEUF. Domstolen har nämligen vid upprepade tillfällen

slagit fast att det dubbla medborgarskapet i en medlemsstat och i ett tredjeland inte kan medföra att den berörda personen förlorar dessa rättigheter och friheter (se, för ett liknande resonemang, domen Raugevicius, punkt 29, och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 32).

- 32 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att S.M., som bland annat har kroatiskt medborgarskap, i egenskap av unionsmedborgare har utövat sin rätt enligt artikel 21.1 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, i förevarande fall Förbundsrepubliken Tyskland, vilket innebär att hans situation omfattas av tillämpningsområdet för fördragen, i den mening som avses i artikel 18 FEUF, trots att han även är medborgare i det tredjeland som har framställt begäran om utlämning.
- 33 För det andra följer det av domstolens praxis att en medlemsstats bestämmelser om utlämning, vilka, såsom i målet vid den nationella domstolen, inför en skillnad i behandling beroende på om den eftersökta personen är medborgare i denna medlemsstat eller medborgare i en annan medlemsstat, i det avseendet att medborgare i andra medlemsstater som vistas lagligen i den anmodade staten inte får samma skydd mot utlämning som sistnämnda medlemsstats medborgare, och att sådana bestämmelser därigenom kan påverka de förstnämnda medborgarnas rätt att röra sig fritt och uppehålla sig i medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, domen Raugevicius, punkt 28, och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 34 Härav följer att i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet innebär den aktuella skillnaden i behandling, nämligen att en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten kan utlämnas, en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, i den mening som avses i artikel 21 FEUF (domen Raugevicius, punkt 30, och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 35 En sådan begränsning kan vara motiverad endast om den grundar sig på objektiva överväganden och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med nationell rätt (domen Raugevicius, punkt 31, och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 36 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att syftet att minimera risken för att personer som har begått ett brott undgår straff ska anses vara legitimt och kan motivera en åtgärd som begränsar en grundläggande frihet, som den i artikel 21 FEUF, förutsatt att denna åtgärd är nödvändig för att skydda de intressen som den avser att säkerställa, och detta enbart om dessa mål inte kan uppnås genom mindre begränsande åtgärder (domen Raugevicius, punkt 32, och dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina), C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det ska härvidlag påpekas att även om principen *ne bis in idem*, såsom den säkerställs i nationell rätt, kan utgöra ett hinder mot att en medlemsstat inleder ett förfarande mot personer som omfattas av en begäran om utlämning för verkställighet av en påföljd, så kvarstår emellertid det faktum att det, i syfte att minimera risken för att dessa personer undgår straff, finns mekanismer i nationell rätt och/eller internationell rätt som gör det möjligt för dessa personer att avtjäna sina

straff, till exempel i den medlemsstat där de är medborgare, och därigenom öka sina möjligheter till social återanpassning efter avtjänat straff (se, för ett liknande resonemang, domen Raugevicius, punkt 36).

- 38 Detta gäller bland annat konventionen om överförande av dömda personer, till vilken samtliga medlemsstater, liksom Bosnien och Hercegovina, är parter. Denna konvention gör det nämligen möjligt för en person som har dömts i en stat som har undertecknat konventionen att i enlighet med artikel 2 i denna konvention begära att bli överförd till sitt ursprungsland för att där undergå verkställighet av den påföljd som denne har dömts till. I skälen till denna konvention anges också att syftet med en sådan överföring bland annat är att främja dömda personers återanpassning till samhället, genom att bereda utlämningar som berövats friheten på grund av att de har begått en brottslig gärning tillfälle att undergå verkställighet av påföljderna i sin egen miljö (se, för ett liknande resonemang, domen Raugevicius, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 39 I vissa medlemsstater, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, föreskrivs dessutom en möjlighet till ömsesidig rättslig hjälp inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i form av verkställighet av ett straff som utdömts i utlandet.
- 40 När det gäller en begäran om utlämning för verkställighet av ett fängelsestraff, består den alternativa åtgärden till utlämning – som i mindre utsträckning inkräktar på utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för en unionsmedborgare som är stadigvarande bosatt i den anmodade medlemsstaten – i möjligheten att straffet verkställs i den medlemsstaten, när det finns en sådan möjlighet enligt den anmodade medlemsstatens lagstiftning, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande.
- 41 När det finns en sådan möjlighet har domstolen dessutom slagit fast att, vad avser syftet att minimera risken för undgående av straff befinner sig, å ena sidan, medborgarna i den anmodade medlemsstaten, och å andra sidan, medborgare i andra medlemsstater som är stadigvarande bosatta i den anmodade medlemsstaten, och som därmed uppvisar en tydlig integration i samhället i nämnda medlemsstat, i en jämförbar situation (se, för ett liknande resonemang, domen Raugevicius, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 42 Under dessa omständigheter krävs det enligt artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF att medborgare i andra medlemsstater som är stadigvarande bosatta i den anmodade medlemsstaten och som begärs utlämnade av ett tredjeland, för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, ska kunna avtjäna sitt straff i denna medlemsstat på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten.
- 43 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen utgått från att S.M., som bor i Förbundsrepubliken Tyskland med sin maka sedan år 2017 och arbetar där sedan år 2020, ska anses vara en unionsmedborgare som är stadigvarande bosatt i denna medlemsstat.
- 44 Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat till EU-domstolen är det dessutom möjligt för S.M. att i Tyskland verkställa det straff som han har ådömts i Bosnien och Hercegovina. Enligt 48 § och 57 § punkt 1 IRG är verkställighet i Tyskland av ett straff som utdömts i ett tredjeland tillåtet under förutsättning att detta tredjeland samtycker till detta.
- 45 Den hänskjutande domstolen har emellertid gjort gällande att verkställigheten av denna påföljd i Tyskland skulle leda till att Förbundsrepubliken Tyskland därmed åsidosätter den skyldighet att verkställa utlämning som åligger den anmodade medlemsstaten enligt Europeiska utlämningskonventionen.

- 46 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att begreppet ”medborgare”, i den mening som avses i den europeiska utlämningskonventionen, i Förbundsrepubliken Tysklands fall endast omfattar personer som är medborgare i denna medlemsstat, i enlighet med den nämnda medlemsstatens förklaring enligt artikel 6.1 b i denna konvention. Till skillnad från vad som var fallet i målet Raugevicius skulle, under dessa omständigheter, Förbundsrepubliken Tyskland åsidosätta de skyldigheter som denna medlemsstat har enligt nämnda konvention om den skulle vägra att utlämna S.M. till Bosnien och Hercegovina.
- 47 För det tredje, mot bakgrund av dessa överväganden, ska det preciseras att, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, domstolens praxis som bygger på domen Raugevicius inte ger unionsmedborgarna en automatisk och absolut rätt att inte utlämnas ur unionen.
- 48 Såsom framgår av punkterna 35–42 ovan har – när det gäller en nationell bestämmelse som, såsom i det nationella målet, inför en skillnad i behandling mellan den anmodade medlemsstatens medborgare och de unionsmedborgare som är stadigvarande bosatta där genom att endast förbjuda utlämning av de förstnämnda – den anmodade medlemsstaten en skyldighet att aktivt efterforska förekomsten av en alternativ åtgärd till utlämning, som i mindre utsträckning inkräktar på utövandet av de rättigheter och friheter som unionsmedborgare har enligt artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF, när de är föremål för en begäran om utlämning som framställts av ett tredjeland.
- 49 När tillämpningen av en sådan alternativ åtgärd till utlämning, såsom i förevarande fall, består i att unionsmedborgare som är stadigvarande bosatta i den anmodade medlemsstaten kan avtjäna sitt straff i den medlemsstaten på samma villkor som medborgarna i densamma, men denna tillämpning är beroende av att det tredjeland som har framställt begäran om utlämning har lämnat sitt samtycke, innebär artiklarna 18 och 21 FEUF att den anmodade medlemsstaten är skyldig att aktivt söka samtycke från detta tredjeland. Den anmodade medlemsstaten är därför skyldig att använda alla de mekanismer för straffrättsligt samarbete och bistånd som den förfogar över i sina kontakter med nämnda tredjeland.
- 50 Om det tredjeland som har framställt begäran om utlämning samtycker till att fängelsestraffet verkställs i den anmodade medlemsstaten, så kan den medlemsstaten tillåta att de unionsmedborgare som är föremål för en sådan begäran och som är stadigvarande bosatta i denna medlemsstat också avtjänar sitt straff där, för att säkerställa att de ges en behandling som är identisk med den behandling som den ger sina egna medborgare vad gäller utlämning.
- 51 I ett sådant fall framgår det av de uppgifter som lämnats till EU-domstolen att tillämpningen av denna alternativa åtgärd till utlämning även skulle kunna göra det möjligt för den anmodade medlemsstaten att utöva sina befogenheter i enlighet med de konventionsförpliktelser som denna stat har gentemot det tredjeland som har framställt begäran om utlämning. Med förbehåll för de kontroller som ska utföras av den hänskjutande domstolen kan nämligen tredjelandets samtycke till att hela det straff som avses i begäran om utlämning verkställs i den anmodade medlemsstaten i princip göra det överflödigt att verkställa denna begäran.
- 52 För det fall att Förbundsrepubliken Tyskland i förevarande fall lyckas få Bosnien och Hercegovinas samtycke till att S.M. i Förbundsrepubliken Tyskland får avtjäna det straff som utdömts i denna tredjestat, leder tillämpningen av en sådan alternativ åtgärd till utlämning som krävs enligt

artiklarna 18 och 21 FEUF inte nödvändigtvis till att Förbundsrepubliken Tyskland underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt den europeiska utlämningskonventionen gentemot nämnda tredjeland, vilket ska prövas av den hänskjutande domstolen.

- 53 Om detta tredjeland däremot, trots genomförandet av de mekanismer som avses i punkt 49 i förevarande dom, inte samtycker till att det aktuella fängelsestraffet avtjänas i den anmodade medlemsstaten, så kan det i artiklarna 18 och 21 FEUF angivna alternativet till utlämning inte tillämpas. I ett sådant fall kan denna medlemsstat utlämna den berörda personen i enlighet med sina skyldigheter enligt denna konvention, eftersom en vägran att lämna ut en sådan person i ett sådant fall inte skulle göra det möjligt att undvika risken för att denna person undgår straff.
- 54 I ett sådant fall utgör utlämning av den berörda personen, mot bakgrund av detta mål, en åtgärd som är nödvändig och proportionerlig för att uppnå det aktuella målet, vilket innebär att inskränkningen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, i den mening som avses i artikel 21 FEUF, vilken har ifrågasatts i det nationella målet, framstår som motiverad mot bakgrund av den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 35 och 36 i förevarande dom.
- 55 Enligt domstolens fasta praxis ska den anmodade medlemsstaten likväl kontrollera att utlämningen inte innebär en kränkning av de rättigheter som garanteras av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 19 i densamma (domen Raugevicius, punkt 49; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 56 Mot denna bakgrund ska frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så
- att de ålägger en medlemsstat att – när ett tredjeland har framställt en begäran om utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd för en medborgare i en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den förstnämnda medlemsstaten, vars nationella rätt endast förbjuder utlämning av de egna medborgarna till länder utanför unionen och som föreskriver en möjlighet att verkställa denna påföljd på sitt eget territorium, på villkor att tredjelandet samtycker därtill – aktivt söka samtycke från detta tredjeland som har begärt utlämning, genom att använda alla de mekanismer för straffrättsligt samarbete och bistånd som den förfogar över i sina kontakter med nämnda tredjeland, och
 - att de, om ett sådant samtycke inte erhålls, inte utgör hinder för att den förstnämnda medlemsstaten under sådana omständigheter ändå utlämnar denna unionsmedborgare, enligt de skyldigheter som åligger den med tillämpning av en internationell konvention, förutsatt att utlämningen inte innebär en kränkning av de rättigheter som garanteras av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Rättegångskostnader

- 57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så

- att de ålägger en medlemsstat att – när ett tredjeland har framställt en begäran om utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd för en medborgare i en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den förstnämnda medlemsstaten, vars nationella rätt endast förbjuder utlämning av de egna medborgarna till länder utanför Europeiska unionen och som föreskriver en möjlighet att verkställa denna påföljd på sitt eget territorium, på villkor att tredjelandet samtycker därtill – aktivt söka samtycke från detta tredjeland som har begärt utlämning, genom att använda alla de mekanismer för straffrättsligt samarbete och bistånd som den förfogar över i sina kontakter med nämnda tredjeland, och
- att de, om ett sådant samtycke inte erhålls, inte utgör hinder för att den förstnämnda medlemsstaten under sådana omständigheter ändå utlämnar denna unionsmedborgare, enligt de skyldigheter som åligger den med tillämpning av en internationell konvention, förutsatt att utlämningen inte innebär en kränkning av de rättigheter som garanteras av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Underskrifter