



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 april 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF – Utlämning till Amerikas förenta stater av en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet – Avtal om utlämning mellan Europeiska unionen och Förenta staterna – Unionsrättens tillämpningsområde – Förbud mot utlämning som tillämpas enbart på landets egna medborgare – Begränsning av den fria rörligheten – Rättfärdigandegrund som avser att förhindra att personer som har begått brott undgår straff – Proportionalitet – Informationsutbyte med unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat”

I mål C-191/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 18 mars 2016, som inkom till domstolen den 5 april 2016, i målet

Romano Pesciotti

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits och C.G. Fernlund (referent) samt domarna A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och M. Vilaras,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 juli 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Romano Pesciotti, genom R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze och M. Hellmann, båda i egenskap av ombud, biträdda av F. Fellenberg, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom M. Browne, L. Williams, E. Creedon och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Gray, barrister,
- Ungerns regering, genom M. Tátrai och M. Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, M.A.M. de Ree och M. Gijzen, samtliga i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom G. Eberhard, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, M. Nowak och K. Majcher, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom R. Troosters och S. Grünheid, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 första stycket FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan den italienska medborgaren Romano Piscioti och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), angående en framställning från Amerikas förenta stater till denna medlemsstat om att Romano Piscioti ska utlämnas till Förenta staterna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Avtalet mellan EU och USA

- 3 I artikel 1 i avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning, av den 25 juni 2003 (EUT L 181, 2003, s. 27) (nedan kallat avtalet mellan EU och USA), föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna förpliktar sig att, i enlighet med bestämmelserna i detta avtal, förbättra samarbetet inom ramen för tillämpliga relationer för utlämning av brottslingar mellan medlemsstaterna och Amerikas förenta stater.”

- 4 I artikel 10 i avtalet mellan EU och USA, vilken har rubriken ”Framställningar om utlämning eller överlämnande som görs av flera stater”, föreskrivs följande:

”1. Om den anmodade staten mottar framställningar från den ansökande staten och från någon annan stat eller andra stater om utlämning av samma person, antingen för samma brott eller för olika brott, skall den verkställande myndigheten i den anmodade staten avgöra till vilken stat den skall utlämna personen, om den beslutar att över huvud taget utlämna personen.

2. Om en anmodad medlemsstat mottar en framställning om utlämning från Amerikas förenta stater och en framställning om överlämnande i enlighet med den europeiska arresteringsordern av samma person, antingen för samma brott eller för olika brott, skall den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten avgöra till vilken stat den skall utlämna personen, om den beslutar att över huvud taget utlämna personen. För detta ändamål skall den behöriga myndigheten vara den anmodade medlemsstatens verkställande myndighet, om beslut om konkurrerande framställningar fattas av den myndigheten i enlighet med det gällande bilaterala utlämningsavtalet mellan Amerikas förenta stater och medlemsstaten. Om det bilaterala utlämningsavtalet inte innehåller några bestämmelser om detta skall den behöriga myndigheten utses av den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 19.

3. När den anmodade staten fattar sitt beslut i enlighet med punkterna 1 och 2 skall den beakta alla relevanta omständigheter, även, men inte uteslutande, omständigheter som anges i tillämpligt utlämningsavtal, och om de inte anges där, följande omständigheter:

- a) Huruvida framställningarna gjorts i enlighet med ett avtal.
- b) De orter där de enskilda brotten begicks.
- c) De ansökande staternas respektive intressen.
- d) Brottens svårhetsgrad.
- e) Offrets nationalitet.
- f) Möjligheten till utlämning på ett senare stadium mellan de ansökande staterna.
- g) Den kronologiska ordning i vilken framställningarna från de ansökande staterna mottogs.”

5 I artikel 17 i avtalet mellan EU och USA, vilken har rubriken ”Icke-avvikelse”, föreskrivs följande:

”1. Detta avtal skall inte hindra den anmodade staten att åberopa skäl för vägran rörande en omständighet som inte regleras av detta avtal men som omfattas av ett gällande bilateralt utlämningsavtal mellan en medlemsstat och Amerikas förenta stater.

2. Om de konstitutionella principerna, eller de bindande slutliga rättsliga avgörandena, i den anmodade staten utgör ett hinder för staten att fullgöra sin skyldighet till utlämning och detta avtal eller det gällande bilaterala avtalet inte tillhandahåller någon lösning i ärendet, skall samråd äga rum mellan den anmodade och den ansökande staten.”

Rambeslut 2002/584/RIF

6 Till de unionsrättsliga bestämmelserna avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa hör rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1).

Tysk rätt

Grundlagen

- 7 I artikel 16.2 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag) av den 23 maj 1949 (BGBl. 1949, 1), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad grundlagen), föreskrivs följande:

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

Avtalet om utlämning mellan Tyskland och Förenta staterna

- 8 I artikel 7.1 i Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (avtal om utlämning mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Amerikas förenta stater) av den 20 juni 1978 (BGBl. 1980 II, s. 646) (nedan kallat utlämningsavtalet mellan Tyskland och Förenta staterna) föreskrivs följande:

”De avtalslutande parterna har ingen skyldighet att utlämna sina egna medborgare ...”

IRG

- 9 12 § Gesetz über die 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) har rubriken ”Beviljande av utlämning”. Där föreskrivs följande:

”... utlämning får beviljas endast om domstolen har funnit att hinder för utlämning inte föreligger.”

- 10 13 § IRG har rubriken ”Materiell behörighet”. I punkt 1 i den bestämmelsen föreskrivs följande:

”Oberlandesgericht [regional överdomstol, Tyskland] ska besluta ... i utlämningsfrågor. Oberlandesgerichts beslut får inte överklagas ...”

- 11 I 23 § IRG, med rubriken ”Beslut om invändningar som framställts av den eftersökte”, föreskrivs följande:

”Oberlandesgericht [regional överdomstol] ska besluta i fråga om invändningar som framställts av den eftersökte mot beslutet om omhändertagande i avvaktan på utlämning eller mot det beslutets verkställighet.”

- 12 I 74 § punkt 1 IRG föreskrivs följande:

”Förbundsministeriet för rättsliga frågor och konsumentskydd ska fatta beslut om utländska framställningar om rättslig hjälp och om inlämningen av framställningar om hjälp till främmande stat i samförstånd med utrikesministeriet och andra förbundsministerier vars verksamhetsområde berörs av den rättsliga hjälpen ...”

Strafflagen

- 13 I 7 § punkt 2 Strafgesetzbuch (strafflagen) (BGBl. 1998 I, s. 3322) föreskrivs att tysk strafflagstiftning är tillämplig på en gärning som begåtts utanför Tyskland, om gärningen är straffbelagd på gärningsorten eller om den plats där gärningen begicks inte är belägen inom någon brottmålsdomstols jurisdiktion och om gärningsmannen vid tidpunkten för gärningen var utlänning, befann sig i landet och, trots att personen i fråga enligt utlämningslagen kunde utlämnas med hänsyn till gärningens art, inte utlämnades på grund av att det inte gjorts någon framställning om utlämning inom skälig tid eller att framställningen lämnats utan bifall eller att utlämningen inte kunde verkställas.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 14 Romano Pisciotti är italiensk medborgare. År 2007 inleddes en utredning mot honom i Förenta staterna på grund av misstanke om deltagande i konkurrensbegränsande samverkan. De amerikanska myndigheterna begärde Romano Pisciotti utlämnad för lagföring.
- 15 US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (federala distriktsdomstolen för delstaten Floridas södra distrikt i Fort Lauderdale) meddelade den 26 augusti 2010 ett beslut om häktning och åtal beträffande Romano Pisciotti. Han anklagades för att ha deltagit i en arbetsgrupp med säljare som var anställda hos företag som tillverkade marina slangar, som agerade konkurrensbegränsande genom att dela upp marknaden för försäljning av dessa slangar från år 1999 till slutet av år 2006 i Florida (Förenta staterna) och på andra ställen.
- 16 Under en flygning från Nigeria till Italien mellanlandade Romano Pisciotti den 17 juni 2013 på flygplatsen i Frankfurt am Main (Tyskland), där han greps av den tyska federala polisen.
- 17 Den 18 juni 2013 ställdes Romano Pisciotti inför Amtsgericht Frankfurt am Main (Distriktsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) för prövning av de amerikanska myndigheternas begäran om att han skulle gripas. Han uppgav att han inte gick med på att utlämnas enligt ett förenklat informellt förfarande.
- 18 Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) beslutade den 24 juni 2013 att Romano Pisciotti skulle omhändertas i avvaktan på utlämning. Den 7 augusti 2013 lämnade Amerikas Förenta stater in en formell framställning om utlämning till Förbundsrepubliken Tyskland.
- 19 Med anledning av den formella framställningen om utlämning beslutade Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main) den 16 augusti 2013 att Romano Pisciotti skulle fortsätta vara omhändertagen i avvaktan på utlämning.
- 20 I beslut av den 22 januari 2014 slog Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main) fast att det inte förelåg hinder mot utlämning av Romano Pisciotti.
- 21 Den 6 februari 2014 begärde Romano Pisciotti att Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen, Tyskland) skulle besluta om inhibition av Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main) beslut av den 22 januari 2014. Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) avslog ansökan genom beslut av den 17 februari 2014.
- 22 Genom skrivelse av den 26 februari 2014 vände sig Romano Pisciotti till Bundesministerium der Justiz (federala justitieministeriet, Tyskland). I skrivelsen gjorde han gällande att hans utlämning stred mot unionsrätten, eftersom en bokstavlig tillämpning av artikel 16.2 första meningen i grundlagen som är begränsad till tyska medborgare strider mot det generella diskrimineringsförbudet.

- 23 Den 17 mars 2014 beviljade den tyska regeringen utlämning av Romano Pisciotti, vilken verkställdes den 3 april 2014.
- 24 Samma dag, den 17 mars 2014, väckte Romano Pisciotti talan vid den hänskjutande domstolen, Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland). Han yrkade att domstolen skulle fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland ådragit sig skadeståndsansvar för att ha beviljat utlämningen av honom till Förenta staterna och förplikta staten att betala skadestånd.
- 25 Romano Pisciotti erkände sig skyldig i brottmålet mot honom i Förenta staterna och dömdes till fängelse i två år. Från strafftiden avräknades de nio månader och 16 dagar som han hade varit omhändertagen i Tyskland. Han dömdes även att betala böter på 50 000 USD (ungefär 40 818 euro). Romano Pisciotti avtjänade sitt fängelsestraff i Förenta staterna och släpptes fri den 14 april 2015.
- 26 Den hänskjutande domstolen har angett att Förbundsrepubliken Tyskland enligt praxis från Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) har en skyldighet enligt artiklarna 1.3 och 20.3 i grundlagen att göra sin egen laglighetsprövning av ett beslut om att bevilja utlämning och att beakta eventuella åtaganden enligt internationell rätt. Den har vidare angett att Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) har slagit fast, bland annat i Romano Pisciottis fall, att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet som avses i artikel 18 FEUF inte är tillämpligt på medlemsstaternas förbindelser med stater utanför EU i utlämningsfrågor, eftersom sådana frågor faller utanför unionsrättens tillämpningsområde.
- 27 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den – till skillnad från Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) – anser att unionsrätten är tillämplig i det nu aktuella målet. Den har framhållit att Romano Pisciotti utnyttjade sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF när han i samband med sin flygning från Nigeria till Italien mellanlandade på flygplatsen i Frankfurt am Main. Vidare anser den att utlämningen till Förenta staterna även skulle kunna omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde till följd av avtalet mellan EU och USA.
- 28 Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida artikel 17.2 i det avtalet likväl kan tolkas på så sätt att den innehåller ett undantag från tillämpningen av unionsrätten och att detta därför kan rättfärdiga diskriminering på grund av nationalitet. Denna domstol anser emellertid att en sådan rättfärdigandegrund inte torde vara tillämplig med hänsyn till unionens primärrätt.
- 29 Om det skulle slås fast att Förbundsrepubliken Tyskland har gjort sig skyldig till en överträdelse av unionsrätten, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida överträdelsen är ”tillräckligt klar” för att ge rätt till ersättning. Den har angett att den är benägen att besvara den frågan jakande, särskilt mot bakgrund av att Förbundsrepubliken Tyskland i förevarande fall endast får anses ha haft ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning. Den hyser emellertid tvivel i detta avseende, eftersom det vid tidpunkten för Förbundsrepubliken Tysklands beslut inte fanns någon rättspraxis från EU-domstolen avseende denna fråga.
- 30 Mot denna bakgrund beslutade Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) a) Är en medlemsstats förbindelser med en stat utanför EU i utlämningsfrågor en fråga som, oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet, faller utanför fördragets materiella tillämpningsområde, vilket innebär att det unionsrättsliga diskrimineringsförbudet i artikel 18 första stycket FEUF inte ska beaktas vid en (bokstavig) tillämpning av en grundlagsbestämmelse (närmare bestämt artikel 16.2 första meningen i grundlagen), som innehåller ett förbud mot utlämning till en stat utanför EU, vilket enbart gäller det egna landets medborgare?

b) Om denna fråga ska besvaras jakande: Blir svaret på fråga 1 ett annat om det är en medlemsstats förbindelser med Amerikas förenta stater i utlämningsfrågor, vilka grundas på avtalet [mellan EU och USA], som berörs?

2) I den mån det inte på förhand är uteslutet att medlemsstaternas förbindelser med Amerikas förenta stater i utlämningsfrågor omfattas av fördragets tillämpningsområde önskas svar på följande fråga:

Ska artikel 18 första stycket FEUF och relevant praxis från domstolen rörande den bestämmelsen tolkas på så sätt att en medlemsstat på ett oberättigat sätt åsidosätter diskrimineringsförbudet i artikel 18 första stycket FEUF, om den med stöd av en grundlagsbestämmelse (närmare bestämt artikel 16.2 första meningen i grundlagen) inte behandlar det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater i EU på samma sätt med avseende på framställningar om utlämning från stater utanför EU, genom att den enbart utlämnar de sistnämnda medborgarna?

3) Om det i ovannämnda fall anses föreligga ett åsidosättande av det generella diskrimineringsförbudet i artikel 18 första stycket FEUF önskas svar på följande fråga:

Ska EU-domstolens praxis tolkas på så sätt att det i ett fall som det förevarande – där den behöriga myndighetens beviljande av utlämning alltid föregås av en lagenlighetsprövning i domstol, vars resultat dock endast är bindande för myndigheten om domstolen kommer fram till att hinder mot utlämning föreligger – kan anses föreligga en klar överträdelse av unionsrätten redan på den grunden att diskrimineringsförbudet i artikel 18 första stycket FEUF har åsidosatts, eller krävs det att det är fråga om en uppenbar överträdelse?

4) Om det inte finns något sådant uppenbarhetskrav önskas svar på följande fråga:

Ska EU-domstolens praxis tolkas på så sätt att det inte ska anses föreligga en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten i ett fall som det förevarande, om den nationella behöriga myndigheten, när det saknas praxis från EU-domstolen rörande det konkreta fallet (det vill säga frågan huruvida det generella diskrimineringsförbudet i artikel 18 första stycket FEUF är materiellt tillämpligt på medlemsstaternas förbindelser med Amerikas förenta stater i utlämningsfrågor), kan grunda sitt beslut på att det överensstämmer med tidigare avgöranden från nationella domstolar i samma ärende?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där en framställning om utlämning av en unionsmedborgare till Förenta staterna har gjorts med stöd av avtalet mellan EU och USA och unionsmedborgaren, i avvaktan på en eventuell utlämning, har omhändertagits i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, omfattas unionsmedborgarens situation av unionsrättens tillämpningsområde.
- 32 I det avseendet finner domstolen att avtalet mellan EU och USA är tillämpligt i den mån en framställning om utlämning, som den som är aktuell i det nationella målet, har gjorts med stöd av det avtalet efter det att avtalet trätt i kraft.
- 33 Domstolen erinrar vidare om att den i dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 30), angående en framställning om utlämning från en stat utanför unionen med vilken unionen inte har ingått något avtal om utlämning, slog fast att reglerna om utlämning visserligen

omfattas av medlemsstaternas befogenhet när det inte har ingåtts något sådant avtal, men att de situationer som faller inom tillämpningsområdet för artikel 18 FEUF jämförd med EUF-fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap innefattar situationer som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21 FEUF.

- 34 Domstolen finner följaktligen, mot bakgrund av nyss nämnda dom, att situationen för en unionsmedborgare, som den italienska medborgaren Romani Piscioti, som utnyttjade sin rätt till fri rörlighet inom unionen när han i samband med sin flygning från Nigeria till Italien mellanlandade i Tyskland, omfattas av fördragets tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 18 FEUF. Det förhållandet att han när han greps endast befann sig i transitområdet på en flygplats i Tyskland föranleder ingen annan bedömning.
- 35 Den första frågan ska därför besvaras på följande sätt. Unionsrätten ska tolkas på så sätt att i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där en framställning om utlämning av en unionsmedborgare till Förenta staterna har gjorts och unionsmedborgaren, i avvaktan på en eventuell utlämning, har omhändertagits i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, omfattas unionsmedborgarens situation av unionsrättens tillämpningsområde, i den mån som unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen och framställningen om utlämning har gjorts med stöd av avtalet mellan EU och USA.

Den andra frågan

- 36 Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida – i ett fall som det som beskrivs i punkt 35 ovan – artikel 18 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att den anmodade medlemsstaten på grundval av en grundlagsbestämmelse gör åtskillnad mellan sina egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater och att staten tillåter utlämning av sistnämnda medborgare, medan den inte tillåter utlämning av sina egna medborgare.
- 37 Den andra frågan ska prövas mot bakgrund av avtalet mellan EU och USA.
- 38 I det avseendet konstaterar domstolen att detta avtal har till syfte, såsom framgår av dess artikel 1, att förbättra samarbetet mellan unionen och Amerikas förenta stater inom ramen för tillämpliga relationer för utlämning mellan medlemsstaterna och Förenta staterna, och att frågan om en eventuell skillnad i behandling mellan det egna landets medborgare och medborgare i andra stater inte som sådan behandlas i avtalet. Vidare kan det konstateras att avtalet inte innehåller några egna vägransgrunder, med undantag av artikel 13, som rör dödsstraff.
- 39 I artikel 17.1 i avtalet mellan EU och USA föreskrivs dock uttryckligen att en medlemsstat, i egenskap av anmodad stat, med stöd av ett bilateralt avtal mellan den staten och Amerikas förenta stater får åberopa en vägransgrund hänförlig till en fråga som inte regleras av detta avtal. När det gäller utlämningsavtalet mellan Tyskland och Förenta staterna, ska det påpekas att artikel 7.1 i det avtalet ger de avtalslutande staterna rätt att inte utlämna sina egna medborgare.
- 40 Av artikel 17.2 i avtalet mellan EU och USA framgår dessutom att om de konstitutionella principerna i den anmodade staten utgör hinder för att den staten fullgör sin skyldighet att utlämna och frågan inte kan lösas vare sig med hjälp av avtalet mellan EU och USA eller det tillämpliga bilaterala avtalet, ska samråd äga rum mellan den anmodade och den ansökande staten.
- 41 Artikel 17 i avtalet mellan EU och USA ger således i princip en medlemsstat rätt att antingen med stöd av bestämmelser i ett bilateralt avtal eller med stöd av bestämmelser i sin grundlag särbehandla sina egna medborgare genom att förbjuda utlämning av dem.

- 42 En medlemsstat som utnyttjar denna rätt måste dock se till att detta sker i överensstämmelse med primärrätten, särskilt EUF-fördragets bestämmelser om likabehandling och fri rörlighet för unionsmedborgare.
- 43 Om en medlemsstat med stöd av artikel 17.1 eller 17.2 i avtalet mellan EU och USA tillämpar en vägransgrund i ett bilateralt avtal mellan en medlemsstat och Amerikas förenta stater, såsom den som anges i artikel 7.1 i utlämningsavtalet mellan Tyskland och Förenta staterna, eller om den tillämpar en grundlagsbestämmelse, såsom artikel 16 i grundlagen, enligt vilken tyska medborgare inte får utlämnas, måste denna tillämpning således vara förenlig med EUF-fördraget, särskilt artiklarna 18 och 21.
- 44 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 32).
- 45 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 Romano Pisciotti, en begränsning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 21 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 33).
- 46 En sådan begränsning måste grundas på sakliga skäl och stå i proportion till det eftersträfvade berättigade målet (se, bland annat, dom av den 12 maj 2011, Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 83 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 34).
- 47 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 36 och 37 och där angiven rättspraxis).
- 48 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 (dom av den 12 maj 2011, Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 88 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 38).
- 49 Romano Pisciotti har anfört att Förbundsrepubliken Tyskland i sin nationella lagstiftning, närmare bestämt i 7 § punkt 2 strafflagen, har infört en möjlighet att i Tyskland lagföra en person från en annan medlemsstat, om utlämningen inte kan genomföras. Han anser därför att det ankom på Förbundsrepubliken Tyskland att välja detta alternativ, som har mindre begränsande verkan, och att inte utlämna honom. Den tyska regeringen har dock bestritt den tolkning av nämnda bestämmelse i strafflagen som detta argument bygger på.
- 50 I det nu aktuella fallet uppkommer emellertid endast frågan huruvida Förbundsrepubliken Tyskland med avseende på Romano Pisciotti kunde agera på ett sätt som i mindre utsträckning inkräktade på hans rätt till fri rörlighet genom att överväga att överlämna honom till Republiken Italien i stället för att utlämna honom till Amerikas förenta stater.

- 51 I det avseendet har domstolen slagit fast att informationsutbyte med den medlemsstat där den berörda är medborgare ska prioriteras, i syfte att i förekommande fall ge myndigheterna i den medlemsstaten möjlighet att utfärda en europeisk arresteringsorder för lagföring. När en medlemsstat dit en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, har rest mottar en framställning om utlämning från en stat utanför unionen, med vilket den förstnämnda medlemsstaten har ingått ett avtal om utlämning, är den således skyldig att informera den medlemsstat i vilken den berörda personen är medborgare och att – i förekommande fall – på begäran av den sistnämnda medlemsstaten överlämna vederbörande till den staten i enlighet med bestämmelserna i rambeslut 2002/584, under förutsättning att den medlemsstaten enligt sin nationella rätt är behörig att lagföra personen för gärningar som begåtts utanför dess territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 48 och 50).
- 52 Även om domstolen gjorde nyss nämnda bedömning – såsom framgår av punkt 46 i dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) – i ett sammanhang där det inte fanns något internationellt avtal om utlämning mellan unionen och den berörda tredje staten, kan den tillämpas på en situation som den som är aktuell i det nationella målet, där avtalet mellan EU och USA ger den anmodade medlemsstaten befogenhet att inte utlämna sina egna medborgare.
- 53 Denna slutsats påverkas inte av det argument som framförts av vissa av de regeringar som har inkommit med yttrande i målet, nämligen att om företråde gavs åt en begäran om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder framför en framställning om utlämning från Amerikas förenta stater, skulle detta innebära att bestämmelsen i artikel 10.2 och 10.3 i avtalet mellan EU och USA – enligt vilken den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten, vid konkurrerande framställningar, ska bestämma till vilken stat personen ska överlämnas med beaktande av alla relevanta omständigheter – blir verkningslös.
- 54 Det är nämligen inte automatiskt så, att det förfarande för samarbete som beskrivs i punkt 51 ovan kan komma att utgöra hinder för en framställning om utlämning till en tredje stat genom att den berörda medlemsstaten ger företråde åt en europeisk arresteringsorder i syfte att agera på ett sätt som i mindre utsträckning inkräktar på rätten till fri rörlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 49). För att säkerställa målet att förhindra att en person undgår straff för de gärningar som läggs honom eller henne till last i framställningen om utlämning, krävs det således att den europeiska arresteringsorder som eventuellt utfärdas av en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten åtminstone avser dessa gärningar och att – såsom framgår av punkt 50 i dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) – den utfärdande staten enligt sin nationella rätt är behörig att lagföra personen för sådana gärningar även om de har begåtts utanför dess territorium.
- 55 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, framgår det i förevarande fall av handlingarna i målet och av vad som anförts vid den muntliga förhandlingen att Republiken Italiens konsulära myndigheter hölls underrättade om Romano Pisciottis situation innan den i det nationella målet aktuella framställningen om utlämning verkställdes och att de italienska rättsliga myndigheterna inte utfärdade någon europeisk arresteringsorder avseende honom.
- 56 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. I ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där en framställning om utlämning av en unionsmedborgare till Förenta staterna har gjorts med stöd av avtalet mellan EU och USA och unionsmedborgaren, i avvaktan på en eventuell utlämning, har omhändertagits i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, ska artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för att den anmodade medlemsstaten på grundval av en grundlagsbestämmelse gör åtskillnad mellan sina egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater och att staten tillåter utlämning av sistnämnda medborgare, medan den inte

tillåter utlämning av sina egna medborgare, i den mån som den på förhand har gett de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där den berörda personen är medborgare möjlighet att begära att han eller hon ska överlämnas till den staten och denna inte har vidtagit några åtgärder i detta avseende.

Den tredje och den fjärde frågan

- 57 Med hänsyn till svaret på den andra frågan saknas det anledning att besvara den tredje och den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

- 58 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:

- 1) **Unionsrätten ska tolkas på så sätt att i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där en framställning om utlämning av en unionsmedborgare till Förenta staterna har gjorts och unionsmedborgaren, i avvaktan på en eventuell utlämning, har omhändertagits i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, omfattas unionsmedborgarens situation av unionsrättens tillämpningsområde, i den mån som unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska unionen och framställningen om utlämning har gjorts med stöd av avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning, av den 25 juni 2003.**
- 2) **I ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där en framställning om utlämning av en unionsmedborgare till Förenta staterna har gjorts med stöd av avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning, av den 25 juni 2003, och unionsmedborgaren, i avvaktan på en eventuell utlämning, har omhändertagits i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, ska artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för att den anmodade medlemsstaten på grundval av en grundlagsbestämmelse gör åtskillnad mellan sina egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater och att staten tillåter utlämning av sistnämnda medborgare, medan den inte tillåter utlämning av sina egna medborgare, i den mån som den på förhand har gett de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där den berörda personen är medborgare möjlighet att begära att han eller hon ska överlämnas till den staten och denna inte har vidtagit några åtgärder i detta avseende.**

Underskrifter