



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 december 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 18 och 21 FEUF – Utlämning av en unionsmedborgare till ett tredjeland – Person som har förvärvat unionsmedborgarskap efter att ha flyttat centrum för sina intressen till den anmodade medlemsstaten – Unionsrättens tillämpningsområde – Förbud mot utlämning tillämpas endast på de egna medborgarna – Begränsning av den fria rörligheten – Rättfärdigandegrund som avser att förhindra att personer som har begått brott undgår straff – Proportionalitet – Underrättelse till den medlemsstat som den eftersökta personen är medborgare i – Skyldighet för den anmodade medlemsstaten och ursprungsmedlemsstaten att begära att den ansökande tredjestaten översänder akten i brottsutredningen – Föreligger inte”

I mål C-398/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 14 maj 2019, som inkom till domstolen den 23 maj 2019, i målet om utlämning av

BY

ytterligare deltagare i rättegången:

Generalstaatsanwaltschaft Berlin,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl samt domarna S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe (referent), C. Lycourgos, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– BY, genom K. Peters, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tysklands regering, genom J. Möller, M. Hellmann, R. Kanitz, F. Halabi och A. Berg, samtliga i egenskap av ombud,
 - Irland, genom M. Browne, G. Hodge, J. Quaney och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Gray, SC,
 - Greklands regering, genom V. Karra, A. Magrippi och E. Tsaousi, samtliga i egenskap av ombud,
 - Lettlands regering, genom I. Kucina, V. Soņeca och L. Juškeviča, samtliga i egenskap av ombud,
 - Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och R. Kissné Berta, båda i egenskap av ombud,
 - Österrikes regering, genom J. Schmoll och M. Augustin, båda i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Rumäniens regering, genom L. Lițu, S.-A. Purza och C.-R. Canțâr, samtliga i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom S. Grünheid och R. Troosters, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 24 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 och 21 FEUF samt domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).
- 2 Begäran har framställts i samband med en begäran om utlämning som de ukrainska myndigheterna har riktat till de tyska myndigheterna avseende BY, ukrainsk och rumänsk medborgare, i syfte att lagföra honom.

Tillämpliga bestämmelser

Europeisk utlämningskonvention

- 3 I artikel 1 i Europeisk utlämningskonvention, 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) Avtalsslutande part skall äga 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 ska 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 artikel 12.2 i denna konvention stadgas följande:

”Ansökan skall åtföljas av

a) original eller bestyrkt avskrift antingen av en omedelbart verkställbar dom eller av häktningsbeslut eller annat beslut med samma verkan, utfärdat i den ordning som föreskrives i den begärande partens lag;

(b) uppgift om det eller de brott för vilka utlämningen begäres, därvid tiden och platsen för deras förövande, deras rättsliga kännetecken samt hänvisningar till tillämpliga lagrum skola anges så noggrant som möjligt, och

(c) återgivande av tillämpliga lagrum eller, om detta icke är möjligt, redogörelse för tillämplig lag, ävensom en så noggrann beskrivning som möjligt av den eftersökte, tillika med andra upplysningar av beskaffenhet att tjäna till ledning vid fastställandet av hans identitet och medborgarskap.”

6 Förbundsrepubliken Tyskland har avgett en förklaring, i den mening som avses i artikel 6 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.”

Rambeslut 2002/584/RIF

7 Artikel 1.1 och 1.2 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), har följande lydelse:

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

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

Tysk lagstiftning

Förbundsrepubliken Tysklands grundlag

- 8 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.”

Strafflagen

- 9 I 7 § Strafgesetzbuch (strafflagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”(1) Tysk strafflagstiftning gäller för gärningar som begåtts utomlands mot en tysk om gärningen är straffbelagd i gärningsstaten eller om den plats där gärningen begicks inte är belägen inom någon brottmålsdomstols jurisdiktion.

(2) För andra gärningar som begås utomlands gäller tysk strafflagstiftning om gärningen är straffbelagd på gärningsorten eller om den plats där gärningen begicks inte är belägen inom någon brottmålsdomstols jurisdiktion och om gärningsmannen

1. vid den tidpunkt då gärningen begicks var tysk eller efter gärningen blivit tysk, eller
2. vid den tidpunkt då gärningen begicks var utlänning som befann sig på tyskt territorium och som, trots att lagen om utlämning tillåter att vederbörande utlämnas beroende på gärningens art, inte utlämnas eftersom en begäran om utlämning inte inkommit inom skälig tid eller har avslagits, eller om utlämningen inte kan utföras.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 10 BY är ukrainsk och rumänsk medborgare. Han är född i Ukraina och bodde i denna stat fram till dess att han flyttade till Tyskland, vilket skedde år 2012. År 2014 erhöll han på egen begäran även rumänskt medborgarskap i egenskap av ättling till rumänska medborgare som varit bosatta i det tidigare rumänska Bukovina. Han har aldrig bott i Rumänien.
- 11 Den 15 mars 2016 utfärdade Ukrainas allmänna åklagarmyndighet, med stöd av en arresteringsorder från en ukrainsk domstol, en formell begäran om utlämning av BY för att lagföra honom för förskingring av tillgångar tillhörande ett ukrainskt offentlig företag. Begäran översändes till Förbundsrepubliken Tyskland via det ukrainska justitieministeriet.
- 12 Den 26 juli 2016 häktades BY. Genom beslut av den 1 augusti 2016 av den hänskjutande domstolen, Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland), placerades BY förvar i avvaktan på utlämning. Efter att ha ställt säkerhet i form av ett penningbelopp beviljades BY den 2 december 2016 villkorlig frigivning i enlighet med ett beslut av denna domstol av den 28 november 2016.
- 13 Under tiden informerade Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Allmänna åklagarmyndigheten i Berlin, Tyskland), genom skrivelse av den 9 november 2016, åtföljd av det i föregående punkt nämnda beslutet av den 1 augusti 2016, det rumänska justitieministeriet om begäran om utlämning och frågade huruvida de rumänska myndigheterna hade för avsikt att själva lagföra BY, i hans egenskap av rumänsk medborgare som hade begått straffbara gärningar i utlandet. Genom skrivelse av den

22 november 2016 svarade det ministeriet att de rumänska myndigheterna endast kunde besluta om lagföring på begäran av de ukrainska myndigheterna. Till följd av en kompletterande begäran av den 2 januari 2017, genom vilken åklagarmyndigheten i Berlin ville få klarhet i huruvida det enligt rumänsk straffrätt var möjligt att lagföra för de aktuella gärningarna, svarade ministeriet den 15 mars 2017 att utfärdande av en nationell arresteringsorder, såsom ett villkor för utfärdande av en europeisk arresteringsorder, var underställt kravet att tillräckliga bevis läggs fram för att den eftersökta personen är skyldig till brott och begärde att åklagarmyndigheten i Berlin skulle tillhandahålla handlingar och kopior av bevisningen avseende de gärningar som lades BY till last och som tillhandahållits av ukrainska myndigheter.

- 14 Den hänskjutande domstolen har angett att den av detta svar drar slutsatsen att rumänsk rätt i princip tillåter lagföring av en rumänsk medborgare för gärningar som begåtts i utlandet.
- 15 Enligt samma domstol är utlämning av BY till Ukraina tillåten enligt lag men kan strida mot domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), eftersom de rumänska rättsliga myndigheterna inte formellt har tagit ställning till huruvida en europeisk arresteringsorder ska utfärdas. Den hänskjutande domstolen har preciserat att Förbundsrepubliken Tyskland visserligen vägrar att utlämna sina egna medborgare, men att det inte finns något förbud mot utlämning av medborgare i andra medlemsstater. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i vilka följder denna dom får för utgången i det mål som den har att avgöra, på grund av de särskilda omständigheterna i förevarande mål som skiljer sig från omständigheterna i det mål som avgjordes genom nämnda dom.
- 16 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att BY bosatte sig i Tyskland vid en tidpunkt då han endast var ukrainsk medborgare och att han blev rumänsk medborgare först vid en senare tidpunkt. BY:s vistelse i Tyskland utgör således inte ett utövande av den rättighet som artikel 21.1 FEUF ger honom. Därmed uppkommer frågan huruvida de principer som domstolen slog fast i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), är tillämpliga på BY:s situation.
- 17 För det andra har den hänskjutande domstolen hänvisat till en praktisk svårighet vid genomförandet av de principer som följer av den domen. Nämnda domstol har påpekat att de rumänska rättsliga myndigheterna endast kan bedöma huruvida det är lämpligt att lagföra BY om de förfogar över den bevisning som föreligger mot honom. Denna bevisning ingår emellertid bland de uppgifter som ska åtfölja en begäran om utlämning, i enlighet med artikel 12.2 i Europeiska utlämningskonventionen, vilket innebär att den anmodade medlemsstaten inte kan vidarebefordra den till dessa myndigheter. Översändandet av nämnda bevis till den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare kan i vilket fall som helst, i likhet med översändandet av den fullständiga begäran om utlämning, endast omfattas av det ansökande tredjelandets suveräna beslut.
- 18 Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida myndigheterna i den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, vilka informerats om begäran om utlämning av den anmodade medlemsstaten, är skyldiga att begära att det ansökande tredjelandet ska överlämna akten i brottsutredningen för att kunna bedöma huruvida det är möjligt för dem att själva lagföra personen. En sådan begäran skulle kunna orsaka avsevärda dröjsmål som svårligen kan rättfärdigas. Det skulle i praktiken vara lika svårt att kräva att den anmodade medlemsstaten begär att tredjelandet ska tillställa den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare en begäran om att denna sistnämnda stat ska lagföra vederbörande.
- 19 För det tredje har den hänskjutande domstolen påpekat att det i den tyska straffrätten – nämligen i 7 § punkt 2 strafflagen – föreskrivs en subsidiär behörighet att lagföra brott som begåtts i utlandet i fall där utlämning inte ägt rum, inbegripet av utländska medborgare. Nämnda domstol vill få klarhet i huruvida det, för att uppfylla icke-diskrimineringsprincipen i artikel 18 FEUF, är påkallat att tillämpa

denna bestämmelse och förklara utlämning av en unionsmedborgare olaglig. Ett sådant tillvägagångssätt skulle emellertid enligt samma domstol äventyra effektiviteten i straffrättsliga förfaranden.

- 20 Om utlämning av en unionsmedborgare var olaglig redan från början på grund av denna subsidiära behörighet, skulle det nämligen inte vara möjligt att med stöd av någon annan bestämmelse i tysk rätt utfärda en arresteringsorder i syfte att utlämna en person och den berörda personen skulle således inte kunna frihetsberövas i avvaktan på utlämning. För det andra kan en nationell arresteringsorder utfärdas i Tyskland endast på grundval av en stark misstanke som endast kan bekräftas efter en bedömning av bevisningen mot den eftersökta personen. För att få tillgång till denna bevisning skulle de tyska myndigheterna behöva föreslå för det ansökande tredjelandet att de själva ska ombesörja lagföring eller be detta land att framställa en sådan begäran, vilket skulle medföra ytterligare förseningar.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Gäller principerna i domstolens dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) om tillämpningen av artiklarna 18 och 21 FEUF i händelse av en begäran från ett tredjeland om utlämning av en unionsmedborgare även om den tilltalade har flyttat centrum för sina intressen till den anmodade medlemsstaten vid en tidpunkt då han ännu inte var unionsmedborgare?
- 2) Är på grundval av domstolens dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare och vilken har underrättats om en begäran om utlämning skyldig att av det ansökande tredjelandet begära att denna ska översända akten i brottsutredningen för att kunna bedöma om medlemsstaten ska överta lagföringen?
- 3) Följer det av dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) att den medlemsstat som av ett tredjeland anmodas utlämna en unionsmedborgare skyldig att vägra utlämning och själv överta lagföringen, om detta är möjligt enligt medlemsstatens nationella lagstiftning?”

Domstolens behörighet

- 22 Irland har gjort gällande att domstolen saknar behörighet att pröva förevarande begäran om förhandsavgörande. Irland har påpekat att en unionsmedborgares rättsliga ställning endast omfattas av unionsrättens tillämpningsområde om unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet vid en tidpunkt då han redan var unionsmedborgare. Så var emellertid inte fallet med BY när han flyttade centrum för sina intressen från Ukraina till Tyskland. BY grundade således inte sin vistelse i Tyskland på utövandet av en rättighet som följer av artikel 21 FEUF och agerade inte i egenskap av unionsmedborgare, vilket innebär att han inte kan åberopa artikel 18 FEUF.
- 23 Domstolen konstaterar att detta argument sammanfaller med prövningen av den första frågan, genom vilken den hänskjutande domstolen i huvudsak vill få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF, såsom de tolkats av domstolen i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), är tillämpliga på situationen för en unionsmedborgare som, i likhet med BY, har flyttat centrum för sina intressen till en annan medlemsstat än den i vilken vederbörande är medborgare vid en tidpunkt då han eller hon ännu inte var unionsmedborgare.
- 24 Det är uppenbart att EU-domstolen är behörig att bistå den hänskjutande domstolen med relevanta tolkningsdata för att ge denna möjlighet att avgöra om unionsrätten är tillämplig i en sådan situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkterna 43 och 56).

- 25 Denna behörighet påverkas inte av den omständigheten att det – för det fall att den första frågan besvaras nekande på så sätt att artiklarna 18 och 21 FEUF inte ska anses tillämpliga på denna situation – saknas anledning att pröva den andra och den tredje frågan.
- 26 EU-domstolen är således behörig att ta upp förevarande begäran om förhandsavgörande till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de är tillämpliga på situationen för en unionsmedborgare som är medborgare i en medlemsstat men som vistas i en annan medlemsstat och är föremål för en begäran om utlämning som framställts till den sistnämnda medlemsstaten av ett tredjeland, även när unionsmedborgaren har flyttat centrum för sina intressen till denna andra medlemsstat vid en tidpunkt då vederbörande ännu inte hade ställning som unionsmedborgare.
- 28 Domstolen erinrar om att den i dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 30) – som i likhet med förevarande mål gällde en begäran om utlämning från ett tredjeland med vilken unionen inte har ingått något avtal om utlämning – slog fast att reglerna om utlämning visserligen omfattas av medlemsstaternas befogenhet i avsaknad av ett 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.
- 29 Det följer av domstolens praxis att personer som är medborgare i en medlemsstat, och således har ställning som unionsmedborgare, och vistas lagligt i en annan medlemsstat omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punkterna 26 och 27, och dom av den 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 34).
- 30 En medborgare i en medlemsstat som uppehåller sig i en annan medlemsstat har följaktligen, i sin egenskap av unionsmedborgare, rätt att åberopa artikel 21.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 26, och dom av den 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punkt 26 och där angiven rättspraxis) och omfattas av fördragets tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 18 FEUF, vilken innehåller principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 31 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 november 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 27).
- 31 Den omständigheten att unionsmedborgaren i fråga blev medborgare i en medlemsstat, och därmed fick ställning som unionsmedborgare, först vid en tidpunkt då denne redan vistades i en annan medlemsstat än den där vederbörande senare förvärvat medborgarskap föranleder inte någon annan bedömning. En motsatt tolkning, som alltså skulle hindra en dylik medborgare från att göra gällande de rättigheter som unionsmedborgarskapet ger, skulle undergräva denna ställnings ändamålsenliga verkan. Nämda ställning är nämligen avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

- 32 Detsamma gäller den omständigheten att den unionsmedborgare som begäran om utlämning avser även är medborgare i det tredjeland som har framställt begäran. Det dubbla medborgarskapet i en medlemsstat och i ett tredjeland kan nämligen inte medföra att den berörda personen förlorar de rättigheter vederbörande har enligt unionsrätten i egenskap av medborgare i en medlemsstat (dom av den 13 november 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 33 Såvitt gäller det nationella målet framgår det av beslutet om hänskjutande att den rumänske medborgaren BY, i egenskap av unionsmedborgare, utövar sin rätt enligt artikel 21 FEUF att uppehålla sig i en annan medlemsstat, i förevarande fall Förbundsrepubliken Tyskland. Hans situation faller således inom fördragets tillämpningsområde, i den mening som avses i artikel 18 FEUF, trots att han, för det första, har flyttat centrum för sina intressen till den sistnämnda medlemsstaten vid en tidpunkt då han ännu inte hade förvärvat rumänskt medborgarskap, och för det andra även är medborgare i det ansökande tredjelandet.
- 34 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de är tillämpliga på situationen för en unionsmedborgare som är medborgare i en medlemsstat men som vistas i en annan medlemsstat och är föremål för en begäran om utlämning som framställts till den sistnämnda medlemsstaten av ett tredjeland, även när unionsmedborgaren har flyttat centrum för sina intressen till denna andra medlemsstat vid en tidpunkt då vederbörande ännu inte hade ställning som unionsmedborgare.

Den andra frågan

- 35 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av dess fasta praxis att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 33, och dom av den 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 29).
- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i vilka skyldigheter som, inom ramen för genomförandet av det informationsutbyte som avses i punkterna 47–49 i domen av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), kan åligga den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, varvid vederbörande alltså är en unionsmedborgare som är föremål för en begäran om utlämning framställd av ett tredjeland till den medlemsstat i vilken denna person uppehåller sig. Såsom frågan formulerats av den nämnda domstolen, avser den att få klargjort huruvida det eventuellt föreligger en skyldighet för den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare att begära att det ansökande tredjelandet översänder de handlingar som rör det brott som denna person anklagas för.
- 37 Eftersom detta informationsutbyte grundar sig på ett samarbete mellan dessa båda medlemsstater och den hänskjutande domstolen, i skälen till begäran om förhandsavgörande, har tagit upp de skyldigheter som åligger var och en av de nämnda medlemsstaterna, ska den andra frågan, för att ge den hänskjutande domstolen ett fullständigt svar, även anses syfta till att fastställa vilka skyldigheter som åligger den anmodade medlemsstaten inom ramen för det informationsutbyte som avses i föregående punkt.
- 38 Under dessa omständigheter ska den andra frågan omformuleras på så sätt att den hänskjutande domstolen söker få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att när den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, varvid vederbörande alltså är en unionsmedborgare som är föremål för en begäran om utlämning framställd av ett tredjeland till en annan medlemsstat, har informerats av den sistnämnda medlemsstaten om att det finns en sådan begäran, är en av dessa båda medlemsstater skyldig att begära att det ansökande tredjelandet

översänder en kopia av akten i brottsutredningen för att ge den medlemsstat som den berörda personen är medborgare i möjlighet att göra en bedömning av möjligheten att själv lagföra vederbörande.

- 39 Domstolen erinrar inledningsvis om följande. En medlemsstats bestämmelser om utlämning som, i likhet med vad som är fallet i det nationella målet, inför en skillnad i behandling beroende på om den eftersökta personen är medborgare i denna medlemsstat eller medborgare i en annan medlemsstat – det vill säga som innebär att medborgare i andra medlemsstater som lagligen vistas i den anmodade staten inte får samma skydd mot utlämning som den statens medborgare – kan enligt domstolens praxis därigenom påverka de förstnämnda medborgarnas rätt att röra sig fritt och vistas på medlemsstaternas territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 32, och dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 44).
- 40 I en situation som den i det nationella målet innebär således skillnaden i behandling – bestående i möjligheten att utlämna en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten – en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier 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, och dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 45).
- 41 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 (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 34).
- 42 Domstolen har i detta avseende godtagit att syftet att minimera risken för att personer som har begått brott undgår straff ska anses legitimt och kan motivera en begränsning av en grundläggande frihet, såsom den som föreskrivs i artikel 21 FEUF, förutsatt att begränsningen är nödvändig för att skydda de intressen som den avser att säkerställa och endast under förutsättning att dessa mål inte kan uppnås genom mindre begränsande åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 37 och 38, dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkterna 47 och 48, och dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 60).
- 43 I det avseendet har domstolen slagit fast att ett informationsutbyte med den medlemsstat där den eftersökta personen 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 annan medlemsstat, där denna person lagligen vistas, mottar en begäran om utlämning från ett tredjeland 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, dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 51, och dom av den 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 70).
- 44 För att säkerställa målet att förhindra att en eftersökt person undgår straff för de gärningar som läggs honom eller henne till last i begäran om utlämning, krävs det således att den europeiska arresteringsorder som eventuellt utfärdas av den medlemsstat som nämnda person är medborgare i åtminstone avser samma gärningar som dem som läggs denna person till last i begäran om utlämning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 54).

- 45 Om den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare inte har utfärdat någon europeisk arresteringsorder, får den anmodade medlemsstaten däremot utlämna personen, förutsatt att den, såsom krävs enligt domstolens praxis, har prövat att utlämningen inte innebär en kränkning av de rättigheter som avses i artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 60).
- 46 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det, med hänsyn till den hänskjutande domstolens frågor, därefter finns anledning att precisera genomförandet av det informationsutbyte som nämns i punkt 43 ovan.
- 47 Det framgår härvidlag av punkterna 55 och 56 i domen av den 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), att den anmodade medlemsstaten uppfyller sin informationsskyldighet, som avses i punkt 43 ovan, genom att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna i den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare att begära att denna person ska överlämnas med stöd av en europeisk arresteringsorder.
- 48 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 första stycket FEU ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 42). Principen innebär att det åligger den anmodade medlemsstaten att informera de behöriga myndigheterna i den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare inte enbart om att det föreligger en begäran om utlämning avseende denna person utan även om samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som det ansökande tredjelandet lämnat inom ramen för begäran om utlämning. Nämnda myndigheter är härvidlag dock skyldiga att iaktta sekretess avseende dessa omständigheter om detta krävs av det nämnda tredjelandet som ska ha informerats i vederbörlig ordning härom. Vidare ankommer det även på den anmodade medlemsstaten att hålla nämnda myndigheter informerade om varje förändring av den situation som den eftersökta personen befinner sig i, som kan vara relevant för att eventuellt utfärda en europeisk arresteringsorder mot denna person i enlighet med vad som angetts i punkterna 43 och 44 ovan.
- 49 Varken den anmodade medlemsstaten eller den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare kan däremot vara skyldig, enligt unionsrätten, att begära att det ansökande tredjelandet översänder akten i brottsutredningen.
- 50 Förutom att en sådan skyldighet i nuläget inte har någon rättslig grund i unionsrätten, skulle den även vara oförenlig med de mål som ligger till grund för det informationsutbyte som avses i punkt 43 ovan. Detta informationsutbyte syftar nämligen, enligt domstolens praxis, till att skydda unionsmedborgarna från åtgärder som kan frånta dem rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen i enlighet med artikel 21 FEUF och samtidigt till att motverka straffrihet för brott (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 47).
- 51 Om den anmodade medlemsstaten eller den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare var skyldig att begära att det ansökande tredjelandet översänder akten i brottsutredningen, skulle nämligen utlämningsförfarandet kunna bli betydligt mer komplicerat och dess varaktighet förlängas avsevärt, med risk för att syftet att undvika en sådan straffrihet i slutändan äventyras.
- 52 Det ska dessutom påpekas att den rättspraxis som det erinrats om i punkt 43 ovan grundar sig på antagandet att den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare själv bedömer huruvida det är lämpligt att utfärda en europeisk arresteringsorder när den har underrättats av den anmodade medlemsstaten om att det föreligger en begäran om utlämning av en av dess medborgare. På samma sätt finner domstolen att den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, inom ramen för ett utrymme för skönsmässig bedömning som är en del av dess suveränitet på

straffrättens område och i enlighet med bestämmelserna i nationell rätt, kan besluta att begära att den ansökande tredjestaten ska översända akten i brottsutredningen för att bedöma lämpligheten av en eventuell lagföring.

- 53 Av det ovan anförda följer att myndigheterna i den anmodade medlemsstaten, under förutsättning att de i vederbörlig ordning har informerat myndigheterna i den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, i enlighet med vad som angetts i punkt 48 ovan, får fortsätta utlämningsförfarandet och, i förekommande fall, utlämna denna person om inte den medlemsstat i vilken personen är medborgare har utfärdat en europeisk arresteringsorder inom en, med beaktande av samtliga omständigheter i ärendet, skälig tid.
- 54 I ett sådant fall kan den anmodade medlemsstaten således genomföra utlämningen utan att behöva invänta, efter en sådan skälig tidsfrist, att den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare antar ett formellt beslut varigenom den avstår från att utfärda en europeisk arresteringsorder avseende denna person. Det motsatta synsättet skulle nämligen gå utöver vad som krävs för genomförandet av de mekanismer för samarbete och ömsesidigt bistånd som finns på det straffrättsliga området enligt unionsrätten och riskera att försena utlämningsförfarandet på ett otillbörligt sätt.
- 55 I detta avseende ankommer det på den anmodade medlemsstaten att, av hänsyn till rättssäkerheten, ange en skälig tidsfrist för den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare vid vars utgång denna person i förekommande fall kommer att utlämnas om den sistnämnda medlemsstaten inte har utfärdat någon europeisk arresteringsorder. En sådan tidsfrist ska fastställas med beaktande av samtliga omständigheter i ärendet, särskilt om den berörda personen eventuellt frihetsberövats på grundval av utlämningsförfarandet, och med beaktande av ärendets komplexitet.
- 56 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att när den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, varvid vederbörande alltså är en unionsmedborgare som är föremål för en begäran om utlämning framställd av ett tredjeland till en annan medlemsstat, har informerats av den sistnämnda medlemsstaten om att det finns en sådan begäran, är ingen av dessa medlemsstater skyldig att begära att det ansökande tredjelandet översänder en kopia av akten i brottsutredningen för att ge den medlemsstat som den berörda personen är medborgare i möjlighet att göra en bedömning av möjligheten att själv lagföra vederbörande. Förutsatt att den anmodade medlemsstaten i vederbörlig ordning har informerat den medlemsstat i vilken samma person är medborgare om att det föreligger en begäran om utlämning, om samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som det ansökande tredjelandet har lämnat i samband med denna begäran, och om varje förändring av den situation i vilken den eftersökta personen befinner sig – som kan vara relevant för att eventuellt utfärda en europeisk arresteringsorder gentemot vederbörande – kan denna medlemsstat utlämna denna person utan att behöva invänta att den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare, genom ett formellt beslut, avstår från att utfärda en europeisk arresteringsorder som åtminstone avser samma gärningar som dem som avses i begäran om utlämning när sistnämnda medlemsstat avstår från att utfärda en sådan order inom en skälig tidsfrist som den anmodade medlemsstaten härvid uppställt, med beaktande av samtliga omständigheter i målet.

Den tredje frågan

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att den medlemsstat som från ett tredjeland har tagit emot en begäran om utlämning i syfte att lagföra en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, är skyldig att vägra utlämning och själv lagföra honom om det är tillåtet enligt nationell rätt.

- 58 Domstolen erinrar om att utlämning är ett förfarande som syftar till att förhindra att den som befinner sig i ett annat land än det där han eller hon misstänks ha begått brott undgår straff. Med beaktande av maximen *aut dedere, aut judicare* (utlämna eller lagföra) är det visserligen så, att den omständigheten att medborgare i det egna landet inte lämnas ut generellt vägs upp av att den anmodade medlemsstaten kan lagföra sina egna medborgare för grova brott som begåtts utanför landet. Denna medlemsstat är emellertid i regel inte behörig att pröva sådana gärningar när varken gärningsmannen eller offret för det påstådda brottet är medborgare i den medlemsstaten. En utlämning gör det således möjligt att förhindra att personer som har begått brott i ett land men som har flytt landet undgår straff (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 39).
- 59 Det är i detta sammanhang som domstolen har slagit fast att nationella regler med stöd av vilka en begäran om utlämning kan beviljas för att lagföra och döma en person i det tredjeland där brottet påstås ha begåtts framstår som lämpliga för att uppnå det eftersträvade syftet, under förutsättning att det inte finns någon annan åtgärd som i mindre utsträckning inkräktar på rättigheterna i artikel 21 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkterna 40 och 41).
- 60 I förevarande fall har emellertid den hänskjutande domstolens fråga ställts i ett sammanhang där, till skillnad från vad som angetts i punkt 58 ovan, den anmodade medlemsstatens nationella rätt ger denna medlemsstat möjlighet att lagföra en utländsk medborgare för brott som begåtts utanför dess territorium. Den hänskjutande domstolen har sålunda angett att det i 7 § punkt 2 i strafflagen föreskrivs en subsidiär behörighet för de tyska brottsbekämpande organen att lagföra brott som begåtts i utlandet för det fall den berörda personen inte lämnas ut, även när dessa gärningar har begåtts av en utländsk medborgare.
- 61 Den tyska regeringen har bestritt den hänskjutande domstolens tolkning av 7 § punkt 2 led 2 i strafflagen. Enligt denna regering är den subsidiära behörighet som stadgas i denna bestämmelse endast tillämplig om det ansökande tredjelandet inte kan eller vill lagföra en person. Så är emellertid inte fallet i det nationella målet, vilket innebär den nämnda bestämmelsen inte gör det möjligt att lagföra BY i Tyskland.
- 62 Det är härvidlag viktigt att erinra om att såvitt avser tolkningen av bestämmelser i den nationella rättsordningen är EU-domstolen i princip skyldig att grunda sig på de rättsliga kvalificeringar som följer av beslutet om hänskjutande. Enligt fast rättspraxis är domstolen nämligen inte behörig att tolka en medlemsstats nationella rätt (dom av den 7 augusti 2018, Banco Santander och Escobedo Cortés, C-96/16 och C-94/17, EU:C:2018:643, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 63 Den tredje frågan ska således prövas mot bakgrund av den tolkning av 7 § punkt 2 i strafflagen som framgår av begäran om förhandsavgörande. Det ankommer i förekommande fall på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida denna tolkning är korrekt.
- 64 Artiklarna 18 och 21 FEUF kan emellertid inte tolkas så, att den anmodade medlemsstaten är skyldig att vägra utlämning av en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, och själv lagföra denne för gärningar som begåtts i ett tredjeland, när den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning ger denna medlemsstat rätt att lagföra denna unionsmedborgare för vissa brott som begåtts i ett tredjeland.
- 65 I ett sådant fall skulle en skyldighet att vägra utlämning och själv lagföra den aktuella personen nämligen få till följd att den anmodade medlemsstaten berövades möjligheten att själv bedöma huruvida det är lämpligt att lagföra nämnda medborgare med stöd av nationell rätt, mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, däribland utsikterna för att ett sådant åtal ska leda till en fällande dom med hänsyn till tillgänglig bevisning. En sådan skyldighet skulle således gå utöver de gränser som unionsrätten kan uppställa för utövandet av det utrymme för skönsmässig bedömning som denna medlemsstat åtnjuter när det gäller att bedöma lämpligheten av rättsliga åtgärder på ett

område som, likt strafflagstiftningen, enligt domstolens fasta praxis omfattas av medlemsstaternas behörighet, även om medlemsstaterna är skyldiga att iaktta unionsrätten när de utövar denna behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimševičs och ECB/Lettland, C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 57).

- 66 Av detta följer att när den anmodade medlemsstaten, såsom i det nationella målet, har tagit emot en begäran från ett tredjeland om utlämning av en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, i syfte att lagföra denne, uppkommer enligt unionsrätten endast frågan huruvida den anmodade medlemsstaten kan agera gentemot denna unionsmedborgare på ett sätt som i mindre utsträckning inkräktar på dennes rätt att röra sig och uppehålla sig fritt genom att överväga att överlämna vederbörande till den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare i stället för att utlämna honom eller henne till det ansökande tredjelandet (se analogt dom av den 10 april 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, punkt 50).
- 67 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att den medlemsstat som från ett tredjeland har tagit emot en begäran om utlämning i syfte att lagföra en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, inte är skyldig att vägra utlämning och själv lagföra denne om det är tillåtet enligt nationell rätt.

Rättegångskostnader

- 68 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) Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de är tillämpliga på situationen för en unionsmedborgare som är medborgare i en medlemsstat men som vistas i en annan medlemsstat och är föremål för en begäran om utlämning som framställts till den sistnämnda medlemsstaten av ett tredjeland, även när unionsmedborgaren har flyttat centrum för sina intressen till denna andra medlemsstat vid en tidpunkt då vederbörande ännu inte hade ställning som unionsmedborgare.
- 2) Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att när den medlemsstat i vilken den eftersökta personen är medborgare, varvid vederbörande alltså är en unionsmedborgare som är föremål för en begäran om utlämning framställd av ett tredjeland till en annan medlemsstat, har informerats av den sistnämnda medlemsstaten om att det finns en sådan begäran, är ingen av dessa medlemsstater skyldig att begära att det ansökande tredjelandet översänder en kopia av akten i brottsutredningen för att ge den medlemsstat som den berörda personen är medborgare i möjlighet att göra en bedömning av möjligheten att själv lagföra vederbörande. Förutsatt att den anmodade medlemsstaten i vederbörlig ordning har informerat den medlemsstat i vilken samma person är medborgare om att det föreligger en begäran om utlämning, om samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som det ansökande tredjelandet har lämnat i samband med denna begäran, och om varje förändring av den situation i vilken den eftersökta personen befinner sig – som kan vara relevant för att eventuellt utfärda en europeisk arresteringsorder gentemot vederbörande – kan denna medlemsstat utlämna denna person utan att behöva invänta att den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare, genom ett formellt beslut, avstår från att utfärda en europeisk arresteringsorder som åtminstone avser samma gärningar som dem som avses i begäran om utlämning när sistnämnda medlemsstat avstår från att utfärda en sådan order inom en skälig tidsfrist som den anmodade medlemsstaten härvid uppställt, med beaktande av samtliga omständigheter i målet.
- 3) Artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att den medlemsstat som från ett tredjeland har tagit emot en begäran om utlämning i syfte att lagföra en unionsmedborgare, som är medborgare i en annan medlemsstat, inte är skyldig att vägra utlämning och själv lagföra denne om det är tillåtet enligt nationell rätt.

Underskrifter