Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. prosinca 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članci 18. i 21. UFEU-a – Zahtjev koji je treća zemlja podnijela državi članici radi izručenja građanina Unije, državljanina druge države članice, koji je ostvarivao svoje pravo na slobodno kretanje u prvonavedenoj državi članici – Zahtjev podnesen u svrhe izvršenja kazne zatvora – Zabrana izručenja koja se primjenjuje samo na vlastite državljane – Ograničenje slobodnog kretanja – Opravdanje koje se temelji na sprečavanju nekažnjavanja – Proporcionalnost”

U predmetu C-237/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht München (Visoki zemaljski sud u Münchenu, Njemačka), odlukom od 9. travnja 2021., koju je Sud zaprimio 13. travnja 2021., u postupku radi izručenja

S. M.

uz sudjelovanje:

Generalstaatsanwaltschaft München

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (izvjestiteljica), E. Regan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, predsjednici vijeća, M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 26. travnja 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Generalstaatsanwaltschaft München, J. Ettenhofer, i F. Halabi, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller i M. Hellmann, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, A. Edelmannová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,

– za hrvatsku vladu, G. Vidović Mesarek, u svojstvu agentice,

– za litavsku vladu, K. Dieninis i R. Dzikovič, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, L. Baumgart, S. Grünheid i H. Leupold, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. srpnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 18. i 21. UFEU-a.

2 Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru zahtjeva za izručenje koji su bosanskohercegovačka tijela uputila tijelima Savezne Republike Njemačke u pogledu osobe S. M., hrvatskog, bosanskohercegovačkog i srpskog državljanstva, u svrhu izvršenja kazne zatvora.

Pravni okvir

Europska konvencija o izručenju

3 Člankom 1. Europske konvencije o izručenju, potpisane u Parizu 13. prosinca 1957. (u daljnjem tekstu: Europska konvencija o izručenju), propisuje se:

„Ugovorne strane se obvezuju izručiti jedna drugoj, u skladu s odredbama i uvjetima postavljenim u ovoj konvenciji, osobe protiv kojih se vodi postupak zbog kaznenog djela ili koje se traže zbog izdržavanja kazne ili sigurnosne mjere na temelju odluke sudskih vlasti strane koja izručenje traži.”

4 Člankom 6. te konvencije, naslovljenim „Izručenje vlastitih državljana”, propisuje se:

„1. (a) Ugovorna strana ima pravo odbiti izručenje svojih državljana.

(b) Svaka ugovorna strana može, putem izjave date u trenutku potpisivanja Konvencije ili predaje dokumenta ratifikacije ili pristupa Konvenciji, odrediti što za nju znači termin ‚državljani’ u okviru značenja ove Konvencije.

(c) Državljanstvo će se odrediti u vrijeme donošenja odluke o izručenju. […]

2. U slučaju da strana od koje se izručenje traži ne izruči svojeg državljanina, ona će tada na zahtjev strane koja izručenje traži predati slučaj nadležnim organima, kako bi se mogao provesti postupak ako se smatra odgovarajućim. U tu će se svrhu spisi, podaci i dokazni materijal, vezani za kazneno djelo, dostaviti bez naknade, na način naveden u članku 12. stavku 1. Strana koja je tražila izručenje bit će obaviještena o odluci u svezi s njezinim zahtjevom.”

5 Savezna Republika Njemačka dala je sljedeću izjavu u smislu članka 6. stavka 1. točke (b) Europske konvencije o izručenju prilikom polaganja ratifikacijskog instrumenta 2. listopada 1976.:

„U Saveznoj Republici Njemačkoj izručenje njemačkih državljana stranoj zemlji zabranjeno je člankom 16. stavkom 2. prvom rečenicom [Grundgesetza für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke) od 23. svibnja 1949. (BGBl. 1949. I, str. 1.)] te ga stoga treba odbiti u svakom slučaju.

Pojam ‚državljani' u smislu članka 6. stavka 1. točke (b) Europske konvencije o izručenju obuhvaća sve Nijemce u smislu članka 116. stavka 1. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke."

Konvencija o transferu osuđenih osoba

6 Na temelju članka 2. Konvencije Vijeća Europe od 21. ožujka 1983. o transferu osuđenih osoba (u daljnjem tekstu: Konvencija o transferu osuđenih osoba), osobe osuđene na državnom području države potpisnice te konvencije (država presuđenja) može biti transferirana na državno područje svoje zemlje podrijetla (država izvršenja) kako bi ondje izdržala osudu koja joj je izrečena. Na taj način, na temelju članka 9. stavka 1. točke (b) navedene konvencije, kazna izrečena u državi presuđenja može se zamijeniti kaznom koja je za isto kazneno djelo propisana zakonodavstvom države izvršenja.

7 U skladu s uvodnim izjavama iste konvencije, cilj je takvog transfera, među ostalim, olakšati društvenu reintegraciju osuđenih osoba, omogućujući strancima kojima je oduzeta sloboda nakon kaznenog djela da izdržavaju osuđujuću presudu u društvenom okruženju svojeg podrijetla.

8 Od 1. studenoga 1995. Konvencija o transferu osuđenih osoba obvezuje sve države članice Europske unije. Ta konvencija, koja također obvezuje Bosnu i Hercegovinu, stupila je u Njemačkoj na snagu 1. veljače 1992.

Njemačko pravo

9 Člankom 16. stavkom 2. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke propisano je:

„Nijedan Nijemac ne smije se izručiti u inozemstvo. Zakonom se može donijeti odstupajući propis za izručenje državi članici [Unije] ili međunarodnom sudu pod uvjetom da su zajamčena načela vladavine prava."

10 Člankom 116. stavkom 1. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke propisano je:

„Ako zakonom nije drukčije određeno, ‚Nijemac' u smislu ovog [t]emeljnog zakona jest osoba koja ima njemačko državljanstvo ili je primljena kao izbjeglica ili raseljena osoba njemačke nacionalnosti ili kao njezin supružnik ili potomak na državnom području Njemačkog Carstva u granicama od 31. prosinca 1937."

11 Člankom 48. Gesetza über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima) od 23. prosinca 1982. (BGBl. 1982. I, str. 2071.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: IRG), propisuje se:

„Pravna pomoć može se pružiti u okviru kaznenog postupka u obliku izvršenja kazne ili bilo koje druge sankcije koja je strancu izrečena pravomoćnom presudom. […]"

12 U skladu s člancima 54. i 55. IRG-a, u mjeri u kojoj je izvršenje strane odluke u Njemačkoj dopušteno, izrečena sankcija pretvara se u najbližu sankciju u njemačkom pravu te se strana odluka proglašava izvršnom. Na temelju članka 57. stavka 1. IRG-a, izvršenje kazne provodi njemačko državno odvjetništvo „pod uvjetom da strana država pristane na izvršenje”.

Glavni postupak i prethodno pitanje

13 Tijela Bosne i Hercegovine zatražila su 5. studenoga 2020. od Savezne Republike Njemačke izručenje osobe S. M., hrvatskog, bosanskohercegovačkog i srpskog državljanstva, u svrhe izvršenja kazne zatvora u trajanju od šest mjeseci koju mu je presudom od 24. ožujka 2017. izrekao Općinski sud u Bosanskoj Krupi (Bosna i Hercegovina) zbog djela korupcije. S. M. živi u Njemačkoj sa svojom suprugom od sredine 2017. Ondje radi od 22. svibnja 2020. te je pušten na slobodu nakon što je privremeno bio smješten u ekstradicijski pritvor.

14 Njemačka tijela obavijestila su hrvatska tijela o zahtjevu za izručenje osobe S. M., na što ona nisu odgovorila.

15 Generalstaatsanwaltschaft München (Glavno državno odvjetništvo u Münchenu, Njemačka) zatražio je, pozivajući se na presudu od 13. studenoga 2018., Raugevicius (C-247/17, u daljnjem tekstu: presuda Raugevicius, EU:C:2018:898), da se izručenje osobe S. M. proglasi nedopuštenim.

16 Oberlandesgericht München (Visoki zemaljski sud u Münchenu, Njemačka), odnosno sud koji je uputio zahtjev, smatra da osnovanost zahtjeva Glavnog državnog odvjetništva u Münchenu ovisi o tome treba li članke 18. i 21. UFEU-a tumačiti na način da se njima predviđa zabrana izručenja građanina Unije, čak i ako ga je država članica od koje se traži izručenje dužna izručiti u skladu s međunarodnim ugovorima.

17 On smatra da na to pitanje nije odgovoreno u presudi Raugevicius u mjeri u kojoj je u predmetu u kojem je donesena ta presuda Republika Finska bila ovlaštena da s obzirom na primjenjive međunarodne ugovore ne izruči dotičnog litavskog državljanina u Rusku Federaciju.

18 Isto tako, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, posebni sporazumi o izručenju odnosno Europska konvencija o izručenju o kojima je riječ u predmetima u kojima su donesene presude od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), od 10. travnja 2018., Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu) (C-398/19, EU:C:2020:1032), ostavljaju državi članici od koje se traži izručenje odabir odluke u koju se od država koje traže izručenje tražena osoba mora izručiti. Izručenje građanina Unije protiv kojeg se vodi kazneni progon u njegovu državu podrijetla bilo je moguće u navedenim predmetima, a da dotične države članice nisu povrijedile obveze koje imaju na temelju međunarodnih ugovora prema dotičnim trećim zemljama.

19 Nasuprot tomu, u ovom je predmetu Savezna Republika Njemačka obvezna u pogledu Bosne i Hercegovine izručiti osobu S. M. na temelju članka 1. Europske konvencije o izručenju.

20 U skladu s tom odredbom, Savezna Republika Njemačka i Bosna i Hercegovina uzajamno su obvezne izručiti si osobe koje traže pravosudna tijela države koja traži izručenje u svrhe izvršenja kazne, ako su ispunjeni uvjeti predviđeni tom konvencijom i ako nijednom drugom njezinom odredbom nije predviđena iznimka.

21 U ovom su slučaju ispunjeni uvjeti predviđeni tom konvencijom za izručenje osobe S. M., za koje ne postoji prepreka na temelju njezinih relevantnih odredaba. Konkretno, navedeno izručenje i akti na kojima se ono temelji u skladu su s minimalnim standardima međunarodnog prava koji se primjenjuju u Saveznoj Republici Njemačkoj i ne povređuju prisilnopravna ustavna načela odnosno obveznu razinu zaštite temeljnih prava.

22 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postoje dakle dvojbe o tome primjenjuje li se sudska praksa iz presude Raugevicius na slučaj kao što je onaj u glavnom predmetu.

23 U tom pogledu on ističe da, prema sudskoj praksi Suda, nejednako postupanje koje proizlazi iz toga da se građanina Unije koji ima državljanstvo države članice različite od države članice od koje se traži izručenje može izručiti, za razliku od državljanina države članice od koje se traži izručenje, predstavlja ograničenje prava slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica predviđenog člankom 21. UFEU-a.

24 Takvo je ograničenje opravdano samo ako se temelji na objektivnim razlozima i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji nastoji postići država članica od koje se traži izručenje. Sud je u tom pogledu priznao da cilj izbjegavanja opasnosti od nekažnjavanja osoba koje su počinile kazneno djelo treba smatrati legitimnim ciljem kojim se u načelu može opravdati ograničavajuća mjera kao što je izručenje.

25 Međutim, u sudskoj praksi Suda nije razmotreno pitanje može li nužnost predviđanja manje ograničavajućih mjera nego što je to izručenje značiti da država članica od koje se traži izručenje povređuje svoje obveze koje proizlaze iz međunarodnog prava.

26 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je kaznu zatvora koju je izrekao Općinski sud u Bosanskoj Krupi moguće izvršiti u Njemačkoj. Budući da se S. M. već nalazi na njemačkom državnom području, Konvencija o transferu osuđenih osoba, koju su ratificirale i Savezna Republika Njemačka i Bosna i Hercegovina, nije relevantna. Izvršenje kazne stoga je uređeno njemačkim pravom, koje ne zahtijeva da osuđenik ima njemačko državljanstvo niti da dâ svoju suglasnost. Međutim, to je izvršenje moguće samo ako i u mjeri u kojoj na to pristane država koja ju je izrekla. U ovom slučaju tomu nije tako s obzirom na to da su bosanskohercegovačka tijela zatražila izručenje osobe S. M., a ne to da njemačka tijela preuzmu izvršenje navedene kazne.

27 U tim je okolnostima Oberlandesgericht München (Visoki zemaljski sud u Münchenu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Zahtijeva li se načelima iz presude [Raugevicius] o primjeni članaka 18. i 21. UFEU-a da zahtjev treće države za izručenje građanina Unije na temelju [Europske konvencije o izručenju] u svrhu izvršenja kazne treba odbiti čak i kada je država članica od koje se izručenje traži obvezna na temelju te Konvencije izručiti građanina Unije s obzirom na međunarodne ugovore jer je izraz ‚državljani' u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) [navedene] Konvencije definirala na način da se on odnosi samo na njezine državljane, a ne i na ostale građane Unije?"

O prethodnom pitanju

28 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 18. i 21. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi to da država članica – u slučaju zahtjeva za izručenje koji podnese treća država u svrhe izvršenja kazne zatvora izrečene državljaninu druge države članice koji trajno

boravi u prvonavedenoj državi članici, čijim se nacionalnim pravom zabranjuje izručenje samo vlastitih državljana izvan Unije i predviđa mogućnost da se ta kazna izvrši na njezinu državnom području pod uvjetom da na to pristane treća država – provede izručenje tog građanina Unije u skladu s njezinim obvezama na temelju međunarodne konvencije ako ne može stvarno preuzeti izvršenje te kazne jer ne postoji takav pristanak.

29 Kao prvo, valja podsjetiti na to da se presuda Raugevicius, kao i glavni predmet, odnose na zahtjev treće države za izručenje, s kojom Unija nije sklopila sporazum o izručenju. Sud je u točki 45. te presude smatrao da iako su države članice u slučaju nepostojanja pravila prava Unije kojima se uređuje izručenje državljana država članica trećim državama nadležne za donošenje takvih pravila, one su dužne izvršavati tu nadležnost poštujući pravo Unije, osobito zabranu diskriminacije predviđenu u članku 18. UFEU-a i pravo na slobodu kretanja i boravka na državnom području država članica, zajamčenu u članku 21. stavku 1. UFEU-a.

30 Doista, državljanin države članice koji zakonito boravi na državnom području druge države članice ima pravo zbog svojeg svojstva građanina Unije pozivati se na članak 21. stavak 1. UFEU-a te je obuhvaćen područjem primjene Ugovorâ, u smislu članka 18. UFEU-a, kojim je utvrđeno načelo nediskriminacije s obzirom na državljanstvo (presuda od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 30. i navedena sudska praksa).

31 Okolnost da takav državljanin države članice, koja nije država članica kojoj je podnesen zahtjev za izručenje, također ima državljanstvo treće zemlje koja je podnijela taj zahtjev, ne može ga onemogućiti da se pozove na prava i slobode koje pruža status građanina Unije, među ostalim na one zajamčene člancima 18. i 21. UFEU-a. Naime, Sud je u više navrata presudio da dvostruko državljanstvo države članice i treće zemlje ne može zainteresiranoj osobi oduzeti ta prava i slobode (vidjeti u tom smislu presude Raugevicius, t. 29. i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 32.)

32 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je S. M., koji ima, među ostalim, hrvatsko državljanstvo, ostvarivao u svojstvu građanina Unije svoje pravo na slobodno kretanje i boravak, predviđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a, u drugoj državi članici, u ovom slučaju u Saveznoj Republici Njemačkoj, tako da je njegova situacija obuhvaćena područjem primjene Ugovorâ u smislu članka 18. UFEU-a, unatoč tomu što je ujedno državljanin treće zemlje koja je podnijela zahtjev za njegovo izručenje.

33 Kao drugo, u skladu sa sudskom praksom Suda, pravila države članice o izručenju, poput onih iz glavnog predmeta, kojima se uspostavlja razlika u postupanju ovisno o tome je li tražena osoba državljanin te ili druge države članice, mogu utjecati na slobodu kretanja i boravka na području država članica državljana drugih država članica koji zakonito borave na području države od koje se traži izručenje jer im ne pružaju zaštitu od izručenja koju uživaju državljani potonje države članice (vidjeti u tom smislu presude Raugevicius, t. 28. i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

34 Iz toga proizlazi da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, nejednako postupanje kojim se dopušta izručenje građanina Unije, koji je državljanin države članice različite od one od koje se traži izručenje, predstavlja ograničenje slobode kretanja i boravka na državnom području

država članica, u smislu članka 21. UFEU-a (presude Raugevicius, t. 30. i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 40. i navedena sudska praksa).

35 Takvo ograničenje može se opravdati samo ako se temelji na objektivnim razlozima i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići (presude Raugevicius, t. 31. i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 41. i navedena sudska praksa).

36 U tom kontekstu, Sud je utvrdio da se cilj izbjegavanja opasnosti od nekažnjavanja počinitelja kaznenih djela mora smatrati legitimnim i da se njime može opravdati mjera kojom se ograničava temeljna sloboda, poput one priznate člankom 21. UFEU-a, ako je ta mjera nužna za zaštitu interesa koji se njome nastoje osigurati te samo ako se ti ciljevi ne mogu postići manje ograničavajućim mjerama (presude Raugevicius, t. 32. i od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje u Ukrajinu), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 42. i navedena sudska praksa).

37 U tom pogledu, iako načelo *ne bis in idem*, kako je zajamčeno u nacionalnom pravu, može predstavljati zapreku za progon u državi članici osoba obuhvaćenih zahtjevom za izručenje u svrhe izvršenja kazne, u nacionalnom i/ili međunarodnom pravu postoje mehanizmi koji omogućuju da te osobe odsluže kaznu, među ostalim, u državi članici čiji su državljani, čime se izbjegava opasnost od njihova nekažnjavanja, a ujedno povećavaju izgledi da se nakon odslužene kazne društveno reintegriraju (vidjeti u tom smislu presudu Raugevicius, t. 36.).

38 To osobito vrijedi za Konvenciju o transferu osuđenih osoba, čije su stranke sve države članice, kao i Bosna i Hercegovina. Naime, ta konvencija omogućuje osobi osuđenoj na državnom području države potpisnice navedene konvencije da u skladu s njezinim člankom 2. zatraži transfer na državno područje zemlje podrijetla kako bi ondje odslužila kaznu koja joj je izrečena, pri čemu se u njezinim uvodnim izjavama navodi da je cilj takvog transfera, među ostalim, olakšavanje društvene reintegracije osuđenih osoba tako što se strancima kojima je nakon počinjenja kaznenog djela oduzeta sloboda omogućuje da svoju kaznu odsluže u društvenom okruženju svojeg podrijetla (vidjeti u tom smislu presudu Raugevicius, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

39 Usto, određene države članice, poput Savezne Republike Njemačke, predviđaju mogućnost da se uzajamna pravna pomoć u okviru kaznenog postupka pruža u obliku izvršenja kazne izrečene u inozemstvu.

40 Doista, kao što je to naglasio nezavisni odvjetnik u točki 50. svojeg mišljenja, u slučaju zahtjeva za izručenje u svrhe izvršenja kazne zatvora, alternativna mjera izručenju, kojom se manje ograničava ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak građanina Unije koji trajno boravi u državi članici od koje se traži izručenje, upravo se sastoji od mogućnosti da se ta kazna izvrši na državnom području te države članice, ako je to predviđeno njezinim pravom.

41 Štoviše, Sud je presudio da se u slučaju postojanja te mogućnosti državljani države članice od koje se traži izručenje, s jedne strane, i državljani drugih država članica koji trajno borave u toj državi članici od koje se traži izručenje i stoga pokazuju određeni stupanj integracije u njezino društvo, s druge strane, nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na cilj izbjegavanja nekažnjavanja (vidjeti u tom smislu presudu Raugevicius, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

42 U tim se okolnostima člancima 18. i 21. UFEU-a zahtijeva da državljani drugih država članica koji trajno borave u državi članici od koje se traži izručenje i protiv kojih je treća država podnijela zahtjev za izručenje u svrhu izvršenja kazne zatvora mogu odslužiti svoju kaznu na državnom području te države članice pod istim uvjetima kao i njezini državljani.

43 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da se osobu S. M., koja sa svojom suprugom živi na državnom području Savezne Republike Njemačke od 2017. i tamo radi od 2020., treba smatrati građaninom Unije koji trajno boravi u toj državi članici.

44 Usto, prema navodima koje je Sudu dostavio sud koji je uputio zahtjev, kazna izrečena osobi S. M. u Bosni i Hercegovini može se izvršiti na njemačkom državnom području. Naime, u skladu s člankom 48. i člankom 57. stavkom 1. IRG-a, dopušteno je izvršenje na njemačkom državnom području kazne izrečene u trećoj državi ako ta treća država na to pristane.

45 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da bi u ovom slučaju izvršenjem te kazne na njemačkom državnom području Savezna Republika Njemačka povrijedila obvezu izručenja koju na temelju Europske konvencije o izručenju ima država članica od koje se traži izručenje.

46 U tom pogledu on navodi da pojam „državljani” u smislu Europske konvencije o izručenju obuhvaća, što se tiče Savezne Republike Njemačke, samo osobe koje su državljani te države članice, u skladu s njezinom izjavom na temelju članka 6. stavka 1. točke (b) te konvencije. U tim bi okolnostima, za razliku od onoga što je bio slučaj u predmetu u kojem je donesena presuda Raugevicius, moguće odbijanje Savezne Republike Njemačke da izruči osobu S. M. u Bosnu i Hercegovinu bilo u suprotnosti s obvezama koje ta država članica ima na temelju te konvencije.

47 S obzirom na ta razmatranja valja pojasniti, kao treće i kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 32. svojeg mišljenja, da sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presude Raugevicius nije utvrđeno automatsko i apsolutno pravo građana Unije da ih se ne izručuje izvan područja Unije.

48 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 35. do 42. ove presude, u slučaju postojanja nacionalnog pravila kojim se, kao u glavnom predmetu, uvodi različito postupanje između državljana države članice od koje se traži izručenje i građana Unije koji trajno borave u toj državi članici na način da se zabranjuje izručenje samo tih državljana, obveza je te države članice da aktivno traži alternativnu mjeru izručenju kojom se manje povređuje ostvarivanje prava i sloboda koje takvi građani Unije imaju na temelju članaka 18. i 21. UFEU-a, u slučaju kada treća država izda zahtjev za njihovo izručenje.

49 Na taj se način u situaciji kada se primjena takve alternativne mjere izručenju sastoji od mogućnosti, kao u ovom slučaju, da građani Unije koji trajno borave u državi članici od koje se traži izručenje odsluže svoju kaznu u toj državi članici pod istim uvjetima kao i njezini državljani, ali je ta primjena uvjetovana dobivanjem pristanka treće države koja je podnijela zahtjev za izručenje, člancima 18. i 21. UFEU-a nalaže državi članici od koje se traži izručenje da aktivno traži pristanak te treće države. U tu je svrhu država članica od koje se traži izručenje dužna koristiti se svim mehanizmima suradnje i pomoći u kaznenim stvarima kojima raspolaže u okviru svojih odnosa s navedenom trećom državom.

50 Ako treća država koja je podnijela zahtjev za izručenje pristane na to da se kazna zatvora izvrši na državnom području države članice od koje se traži izručenje, ta država članica može građanima Unije protiv kojih je izdan taj zahtjev i koji trajno borave na tom državnom području omogućiti da u njoj odsluže svoju kaznu i time osigurati da se prema njima postupa jednako kao prema vlastitim državljanima u području izručenja.

51 U takvom slučaju iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da bi primjena te alternativne mjere izručenju također mogla omogućiti državi članici od koje se traži izručenje da izvršava svoje nadležnosti u skladu s ugovornim obvezama koje obvezuju nju i treću državu koja je podnijela zahtjev za izručenje. Naime, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, pristanak te treće države na izvršenje cjelokupne kazne na koju se odnosi zahtjev za izručenje na državnom području države članice od koje se traži izručenje u načelu može učiniti suvišnim izvršenje tog zahtjeva.

52 Stoga, u slučaju da u ovoj situaciji Savezna Republika Njemačka uspije ishoditi pristanak Bosne i Hercegovine na to da S. M. odsluži na državnom području navedene države članice kaznu koja je izrečena u toj trećoj državi, primjena takve alternativne mjere izručenju koja se zahtijeva člancima 18. i 21. UFEU-a ne bi nužno dovela do toga da ta država članica povrijedi svoje obveze na temelju Europske konvencije o izručenju u pogledu navedene treće države, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

53 Suprotno tomu, ako unatoč provedbi mehanizama navedenih u točki 49. ove presude, ta treća država ne pristane na to da se predmetna kazna zatvora odsluži na državnom području države članice od koje se traži izručenje, alternativna mjera izručenju koja se zahtijeva člancima 18. i 21. UFEU-a ne bi mogla biti provedena. U tom slučaju ta država članica može pristupiti izručenju dotične osobe, u skladu s obvezama koje ima na temelju te konvencije, s obzirom na to da odbijanje takvog izručenja u tom slučaju ne omogućuje izbjegavanje opasnosti od njezina nekažnjavanja.

54 U takvoj situaciji izručenje dotične osobe predstavlja, s obzirom na taj cilj, nužnu i proporcionalnu mjeru za njegovo postizanje tako da je s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 35. i 36. ove presude opravdano ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, u smislu članka 21. UFEU-a, o kojem je riječ u glavnom postupku.

55 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica od koje se traži izručenje ipak mora provjeriti da se tim izručenjem ne povređuju prava zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, osobito njezinim člankom 19. (presuda Raugevicius, t. 49.; vidjeti u tom smislu i presudu od 2. travnja 2020., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članke 18. i 21. UFEU-a treba tumačiti na način da se:

– njima nalaže državi članici – kojoj je treća država podnijela zahtjev za izručenje u svrhe izvršenja kazne zatvora izrečene državljaninu druge države članice koji trajno boravi u prvonavedenoj državi članici i čijim se nacionalnim pravom zabranjuje izručenje samo vlastitih državljana izvan Unije te predviđa mogućnost da se ta kazna izvrši na njezinu državnom području pod uvjetom da na to pristane treća država – da aktivno traži pristanak treće države koja je podnijela zahtjev za izručenje koristeći se svim mehanizmima suradnje i pomoći u kaznenim stvarima kojima raspolaže u okviru svojih odnosa s tom trećom državom;

– ako takav pristanak nije dobiven, ne protivi im se to da u takvim okolnostima prvonavedena država članica pristupi izručenju tog građanina Unije u skladu s obvezama koje ima na temelju međunarodne konvencije, pod uvjetom da to izručenje ne povređuje prava zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članke 18. i 21. UFEU-a treba tumačiti na način da se:

– **njima nalaže državi članici – kojoj je treća država podnijela zahtjev za izručenje u svrhe izvršenja kazne zatvora izrečene državljaninu druge države članice koji trajno boravi u prvonavedenoj državi članici i čijim se nacionalnim pravom zabranjuje izručenje samo vlastitih državljana izvan Europske unije te predviđa mogućnost da se ta kazna izvrši na njezinu državnom području pod uvjetom da na to pristane treća država – da aktivno traži pristanak treće države koja je podnijela zahtjev za izručenje koristeći se svim mehanizmima suradnje i pomoći u kaznenim stvarima kojima raspolaže u okviru svojih odnosa s tom trećom državom;**

– **ako takav pristanak nije dobiven, ne protivi im se to da u takvim okolnostima prvonavedena država članica pristupi izručenju tog građanina Unije u skladu s obvezama koje ima na temelju međunarodne konvencije, pod uvjetom da to izručenje ne povređuje prava zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.**

Potpisi