DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. oktober 2009 *

I sag C-123/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 35 EU og 234 EF, indgivet af Rechtbank Amsterdam (Nederlandene) ved afgørelse af 28. december 2007, indgået til Domstolen den 21. marts 2008, i en sag om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre udstedt mod

Dominic Wolzenburg,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts og M. Ilešič samt dommerne A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus og L. Bay Larsen (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

* Processprog: nederlandsk.

under henvisning til den forelæggende rets anmodning af 17. marts 2008, indgået til Domstolen den 21. marts 2008, om at undergive den præjudicielle forelæggelse en hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104b,

under henvisning til beslutning truffet af Domstolens Tredje Afdeling den 2. april 2008 om ikke at undergive den præjudicielle forelæggelse hasteproceduren,

under henvisning til den skriftlige forhandling, som blev gennemført i medfør af procesreglementets artikel 104b, stk. 2, femte afsnit, og efter retsmødet den 17. februar 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Dominic Wolzenburg ved advocaten D. Wiersum og J. van der Putte

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. Noort, som befuldmægtigede

— den danske regering ved C. Pilgaard Zinglersen, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma og J. Kemper, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og J.-C. Niollet, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl og T. Fülöp, som befuldmægtigede

— den polske regering ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved s. Grünheid og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. marts 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, nr. 6), i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190, s. 1) og af artikel 12 EF.

2 Anmodningen er indgivet af Internationale Rechtshulpkamer ved Rechtbank Amsterdam (afdeling for internationalt samarbejde ved førsteinstansretten i Amsterdam, herefter »den nederlandske fuldbyrdende judicielle myndighed«) i forbindelse med en sag om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre mod den tyske statsborger Dominic Wolzenburg udstedt den 13. juli 2006 af Staatsanwaltschaft Aachen (herefter »den tyske udstedende judicielle myndighed«).

Retsforskrifter

EU-traktatens afsnit VI

3 Det fremgår af meddelelsen om Amsterdamtraktatens ikrafttrædelsesdato, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 1. maj 1999 (EFT L 114, s. 56), at Kongeriget Nederlandene har fremsat en erklæring i henhold til artikel 35, stk. 2, EU, hvorved denne medlemsstat har godkendt Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til bestemmelserne i artikel 35, stk. 3, litra b), EU.

Rammeafgørelse 2002/584/RIA

4 Femte betragtning til rammeafgørelse 2002/584 har følgende ordlyd:

»Den Europæiske Unions erklærede mål [om] at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. […] De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige

område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.«

5 I syvende betragtning til denne rammeafgørelse anføres:

»Da målet [om] at erstatte det multilaterale udleveringssystem, der bygger på den europæiske udleveringskonvention af 13. december 1957, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler enkeltvis, og derfor bedre kan gennemføres på EU-plan, kan Rådet træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. […]«

6 Ottende betragtning til samme rammeafgørelse har følgende ordlyd:

»Afgørelser om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre skal underkastes tilstrækkelig kontrol, hvilket betyder, at en judiciel myndighed i den medlemsstat, hvor den eftersøgte er blevet anholdt, skal træffe afgørelse om den pågældendes overgivelse.«

7 I artikel 1, stk. 1 og 2, i rammeafgørelse 2002/584 defineres den europæiske arrestordre og pligten til at fuldbyrde den således:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med

henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.«

8 Artikel 2, stk. 1, i nævnte rammeafgørelse bestemmer, at en europæisk arrestordre, når der er idømt en straf, kan udstedes for straffe af en varighed på mindst fire måneder.

9 Artikel 3 i samme rammeafgørelse opregner tre »[o]bligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre«.

10 I artikel 4 i rammeafgørelse 2002/584 er der under overskriften »Fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre« i syv punkter angivet sådanne grunde. I denne henseende er det i punkt 6 fastsat:

»Den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre:

[…]

6) hvis den europæiske arrestordre er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, og den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning«.

11 Artikel 5 i nævnte rammeafgørelse, som har overskriften »Garantier, som den udstedende medlemsstat skal give i særlige tilfælde«, har følgende ordlyd:

»Den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning kan indeholde bestemmelser om, at dens fuldbyrdende judicielle myndighed kun må fuldbyrde en europæisk arrestordre på følgende betingelser:

[…]

3) hvis en europæisk arrestordre er udstedt med henblik på retsforfølgning, og den person, der er omfattet af arrestordren, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, kan overgivelsen gøres betinget af, at den pågældende, efter at være blevet hørt, overføres til den fuldbyrdende medlemsstat for dér at afsone den straf eller den anden frihedsberøvende foranstaltning, han er blevet idømt i den udstedende medlemsstat.«

12 I samme rammeafgørelses artikel 11, der har overskriften »Den eftersøgtes rettigheder«, er det i stk. 1 bestemt:

»Når en eftersøgt anholdes, informerer den kompetente fuldbyrdende judicielle myndighed i overensstemmelse med sin nationale lovgivning, den pågældende om den europæiske arrestordre og om dens indhold samt om muligheden for at give samtykke til at blive overgivet til den udstedende judicielle myndighed.«

Rammeafgørelse 2008/909/RIA

13 Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT L 327, s. 27), der også finder anvendelse mutatis mutandis på fuldbyrdelse af sanktioner i de tilfælde, der er omfattet af artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, skal i henhold til dens artikel 29 være gennemført i medlemsstaterne før den 5. december 2011.

14 I artikel 3, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/909 er det præciseret, at denne har til formål at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat med henblik på at lette den domfældtes sociale rehabilitering anerkender en dom og fuldbyrder sanktionen.

15 Nævnte rammeafgørelses artikel 4, stk. 7, litra a), indeholder en fakultativ bestemmelse, hvorefter en medlemsstats kompetente myndighed kan fremsende en dom til den fuldbyrdende medlemsstat, hvis den domfældte bor og vedvarende har haft lovligt opholdssted dér i mindst fem år.

Direktiv 2004/38/EF

16 Betragtning 17 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelser EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28) har følgende ordlyd:

»Tidsubegrænset ophold for unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, styrker følelsen af unionsborgerskab og er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål. Alle unionsborgere og deres familiemedlemmer bør derfor sikres ret til tidsubegrænset ophold, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.«

17 Dette direktivs artikel 16, stk. 1, bestemmer:

»Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. […]«

18 Samme direktivs artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne udsteder efter ansøgning fra unionsborgere, der har erhvervet ret til tidsubegrænset ophold, et bevis herfor efter at have kontrolleret varigheden af vedkommendes ophold.«

Nationale bestemmelser

19 Artikel 4, nr. 6), og artikel 5, nr. 3), i rammeafgørelse 2002/584 er gennemført i den nederlandske retsorden ved artikel 6 i Overleveringswet (lov om overgivelse af personer) af 29. april 2004 (*Staatsblad* 2004, nr. 195, herefter »OLW«).

20 OLW's artikel 6, stk. 1-3, vedrører nederlandske statsborgere. Stk. 1 i denne artikel gennemfører nævnte rammeafgørelses artikel 5, nr. 3), mens stk. 2 og 3 gennemfører rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6). De to sidstnævnte stykker har følgende ordlyd:

»2. En anmodning om overgivelse af en nederlandsk statsborger imødekommes ikke, såfremt den fremsættes med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som han er blevet idømt ved endelig dom.

3. Ved afslag på overgivelse udelukkende i henhold til stk. 2 meddeler anklagemyndigheden den udstedende judicielle myndighed, at den er rede til at overtage fuldbyrdelsen

af dommen i overensstemmelse med proceduren i henhold til artikel 11 i konventionen af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte […] eller i henhold til en anden konvention, der finder anvendelse.«

21 OLW's artikel 6, stk. 5, der vedrører personer, der ikke er nederlandske statsborgere, hvad enten der er tale om statsborgere i en medlemsstat eller i en tredjestat, bestemmer:

»Stk. 1-4 finder ligeledes anvendelse på en udlænding med en opholdstilladelse på ubestemt tid, såfremt han kan forfølges i Nederlandene for de forhold, som ligger til grund for den europæiske arrestordre, og såfremt det med hensyn til ham må forventes, at han ikke mister sin opholdsret i Nederlandene på grund af en straf eller foranstaltning, han idømmes efter overgivelsen.«

22 Det fremgår af artikel 8, litra e), i Vreemdelingenwet (lov om udlændinge) af 23. november 2000 (*Staatsblad* 2000, nr. 495, herefter »Vw«), at en udlænding kun har lovligt ophold som fællesskabsborger i Nederlandene, for så vidt som opholdet har grundlag i en bestemmelse vedtaget i medfør af EF-traktaten eller i medfør af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3).

23 Vw's artikel 9, stk. 2, bestemmer, at når en udlænding har lovligt ophold i overensstemmelse med samme lovs artikel 8, litra e), og er fællesskabsborger, udsteder den nederlandske justitsminister et dokument til den pågældende, hvorved opholdets lovlighed attesteres, hvis udlændingen har erhvervet ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38.

24 Det fremgår af Vw's artikel 20, stk. 1, som har overskriften »Opholdstilladelse på ubestemt tid«, at den nederlandske justitsminister har beføjelse til at bevilge opholdstilladelse på ubestemt tid.

25 Vw's artikel 21, stk. 1, litra a), bestemmer, at en ansøgning om at blive bevilget en opholdstilladelse på ubestemt tid som omhandlet i denne lovs artikel 20 kun kan nægtes imødekommet, såfremt udlændingen ikke har haft lovligt ophold i fem år uden afbrydelse som omhandlet i samme lovs artikel 8 umiddelbart før indgivelsen af ansøgningen.

Hovedsagens behandling og de præjudicielle spørgsmål

26 Dominic Wolzenburg blev ved domme afsagt i 2002 af to tyske retter idømt to betingede frihedsstraffe for flere lovovertrædelser begået i 2001, herunder for indførelse af marihuana til Tyskland.

27 Ved kendelse af 27. marts 2003 om samlet straffastsættelse (»Gesamtstrafenbeschluss«) ændrede Amtsgericht Aachen (Tyskland) disse to straffe til en betinget frihedsstraf på et år og ni måneder.

28 Dominic Wolzenburg rejste ind i Nederlandene i begyndelsen af juni 2005. Han er bosiddende dér i en lejlighed i Venlo i henhold til en lejekontrakt, som er oprettet i hans og hans ægtefælles navn.

29 Ved kendelse af 5. juli 2005 ophævede Amtsgericht Plettenberg (Tyskland) den betingede udsættelse af fuldbyrdelsen af fællesstraffen i medfør af kendelsen af 2003, fordi Dominic Wolzenburg havde overtrådt de fastsatte vilkår for udsættelsen.

30 Den 13. juli 2006 udstedte den tyske udstedende judicielle myndighed en europæisk arrestordre mod Dominic Wolzenburg.

31 Den 17. juli 2006 indberettede nævnte myndighed Dominic Wolzenburg til Schengeninformationssystemet (SIS) med henblik på fuldbyrdelse af den ved endelig dom idømte frihedsstraf.

32 Den 1. august 2006 blev Dominic Wolzenburg anholdt og varetægtsfængslet i Nederlandene på grundlag af denne indberetning.

33 Den 3. august 2006 fremsendte den tyske udstedende judicielle myndighed den europæiske arrestordre af 13. juli 2006 til den nederlandske fuldbyrdende judicielle myndighed og anmodede om overgivelse af Dominic Wolzenburg med henblik på fuldbyrdelse af den frihedsstraf på et år og ni måneder, som han var blevet idømt.

34 Den 20. september 2006 henvendte Dominic Wolzenburg sig til den nederlandske styrelse for indvandring og indfødsret for at blive registreret som unionsborger i Nederlandene.

35 Inden han i september 2008 påbegyndte et uddannelsesprojekt, havde Dominic Wolzenburg udøvet lønnet beskæftigelse i Nederlandene siden sidste kvartal 2005.

36 Det fremgår af de akter, der er fremlagt for Domstolen, at Dominic Wolzenburg ikke har givet samtykke til at blive overgivet af den nederlandske fuldbyrdende judicielle myndighed til den tyske udstedende judicielle myndighed efter den forenklede procedure i henhold til OLW.

37 Den forelæggende ret har anført, at de forhold, der ligger til grund for udstedelsen af en europæisk arrestordre mod Dominic Wolzenburg, er strafbare i henhold til nederlandsk ret, og at han ikke kan miste sin ret til ophold i Nederlandene på grund af lovovertrædelser, som han er blevet dømt for i Tyskland.

38 Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at Dominic Wolzenburg ikke opfylder betingelserne for at få udstedt en tilladelse til tidsubegrænset ophold på nederlandsk område, eftersom han endnu ikke har haft ophold i Nederlandene fem år uden afbrydelse, men at unionsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat i medfør af fællesskabsretten, ikke altid vælger at ansøge om en sådan tilladelse.

39 På denne baggrund har Rechtbank Amsterdam besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal personer, som ikke er statsborgere i den fuldbyrdende medlemsstat, men statsborgere i en anden medlemsstat, og som lovligt opholder sig i den fuldbyrdende medlemsstat på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF, anses for personer, der opholder sig eller er bosat i den fuldbyrdende medlemsstat som omhandlet i […] artikel 4, nr. 6), i [rammeafgørelse 2002/584], uanset varigheden af det lovlige ophold?

2) a) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal de begreber, der er nævnt i dette spørgsmål, da fortolkes således, at de vedrører personer, som ikke er statsborgere i den fuldbyrdende medlemsstat, men statsborgere i en anden

medlemsstat, og som, før de blev anholdt på grundlag af en europæisk arrestordre, har haft lovligt ophold i den fuldbyrdende medlemsstat på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF i det mindste i en bestemt periode?

b) Såfremt spørgsmål 2, litra a), besvares bekræftende, hvilke krav kan der da stilles til varigheden af det lovlige ophold?

3) Såfremt spørgsmål 2, litra a), besvares bekræftende, kan den fuldbyrdende medlemsstat da ud over at stille krav til varigheden af det lovlige ophold stille yderligere en række administrative krav, såsom at den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse på ubestemt tid?

4) Er en national foranstaltning, som fastsætter de betingelser, hvorunder den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat afslår en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, omfattet af EF-traktatens (materielle) anvendelsesområde?

5) I betragtning af, at

— OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, indeholder bestemmelser, som ligestiller personer, der ikke har nederlandsk statsborgerskab, men har en nederlandsk opholdstilladelse på ubestemt tid, med nederlændere

og

— disse bestemmelser medfører, at overgivelse skal afslås for de pågældende persongruppers vedkommende, såfremt den europæiske arrestordre vedrører fuldbyrdelsen af en ved endelig dom idømt frihedsstraf

udgør bestemmelserne i OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, da en ulovlig forskelsbehandling efter artikel 12 EF, fordi denne ligestilling ikke gælder på samme måde for statsborgere fra en anden medlemsstat, som har opholdsret på grundlag af artikel, 18, stk. 1, EF, og som ikke mister denne opholdsret på grund af en ved endelig dom idømt frihedsstraf, som de er idømt, men som ikke råder over en nederlandsk opholdstilladelse på ubestemt tid?«

Om de præjudicielle spørgsmål

40 Indledningsvis bemærkes for det første, at Domstolen, som det fremgår af denne doms præmis 3, i henhold til artikel 35 EU har kompetence til at træffe afgørelse i det foreliggende tilfælde om fortolkningen af rammeafgørelse 2002/584.

41 For det andet bemærkes, at det fremgår af nævnte rammeafgørelses artikel 32, at denne finder anvendelse på anmodninger vedrørende handlinger, der, ligesom de i hovedsagen omhandlede, er begået inden den 1. januar 2004, på betingelse af, at den fuldbyrdende medlemsstat ikke har fremsat en erklæring om, at den fortsat behandler

disse anmodninger efter den ordning for udlevering, der var gældende før denne dato. Det er ubestridt, at Kongeriget Nederlandene ikke har fremsat en sådan erklæring.

Det fjerde spørgsmål

42 Med det fjerde spørgsmål, som behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en statsborger i en medlemsstat, som lovligt er bosat i en anden medlemsstat, har ret til at påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF over for en national lovgivning, såsom OLW, der fastsætter betingelserne for, at den kompetente judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

43 I denne henseende skal det fastslås, at artikel 12, stk. 1, EF ganske vist, inden for EF-traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser, forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, men at rammeafgørelse 2002/584 er vedtaget på grundlag af EU-traktaten, og ikke på grundlag af EF-traktaten.

44 Det kan imidlertid ikke udledes af denne konstatering, at nationale bestemmelser, som er vedtaget af en medlemsstat med henblik på at gennemføre en retsakt henhørende under EU-traktaten, er unddraget enhver form for kontrol af dens lovlighed i forhold til fællesskabsretten.

45 Medlemsstaterne kan således ikke ved gennemførelsen af en rammeafgørelse tilsidesætte fællesskabsretten, nærmere bestemt EF-traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

46 Det må i det foreliggende tilfælde fastslås, at en situation som den, Dominic Wolzenburg befinder sig i, henhører under retten for unionsborgerne til at færdes og opholde sig frit i medlemsstaterne og dermed er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde. Ved at bosætte sig i Nederlandene har Dominic Wolzenburg udøvet den ret, som i henhold til artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område end den, hvori den pågældende er statsborger.

47 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at en statsborger i en medlemsstat, som lovligt er bosat i en anden medlemsstat, har ret til at påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF over for en national lovgivning, såsom OLW, der fastsætter betingelserne for, at den kompetente judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

Det tredje spørgsmål

48 Med det tredje spørgsmål, som herefter vil blive behandlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at den fuldbyrdende medlemsstat — ud over at opstille en betingelse vedrørende varigheden af opholdet i denne stat — kan lade anvendelsen af den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som er fastsat i denne bestemmelse, være afhængig af yderligere administrative krav, såsom at den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse på ubestemt tid.

49 I denne henseende er det i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt fastsat, at en unionsborger, der lovligt har haft ophold i en uafbrudt periode på fem år i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dennes område.

50 Nævnte direktivs artikel 19 pålægger ikke unionsborgere, der har erhvervet denne ret til tidsubegrænset ophold på en anden medlemsstats område i medfør af samme direktivs artikel 16, at de skal være indehavere af en opholdstilladelse på ubestemt tid.

51 Nævnte bestemmelser fastslår blot, at der til unionsborgere, som har haft lovligt ophold i en uafbrudt periode på fem år på en anden medlemsstats område, efter ansøgning fra disse udstedes et bevis for deres ret til tidsubegrænset ophold, uden at det påbydes, at denne formalitet foretages. Et sådant dokument er af konstaterende og bevismæssig karakter, men det kan ikke have retsstiftende karakter (jf. i denne retning dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 53).

52 Heraf følger, at yderligere administrative krav, såsom et krav om en opholdstilladelse på ubestemt tid, som omhandlet i Vw's artikel 21, for så vidt angår en unionsborger ikke kan udgøre en betingelse, som skal være opfyldt, for at den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som er fastsat i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, kan anvendes.

53 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at når der er tale om en unionsborger, kan den fuldbyrdende medlemsstat, ud over at opstille en betingelse vedrørende varigheden af opholdet i denne stat, ikke lade anvendelsen af den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som er fastsat i denne bestemmelse, være afhængig af yderligere administrative krav, såsom at den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse på ubestemt tid.

Det femte spørgsmål

54 Henset til svaret på det tredje spørgsmål må det lægges til grund, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 12, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat, som med henblik på gennemførelsen af artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 forpligter denne stats kompetente judicielle myndighed til at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der er udstedt mod en af dens statsborgere, mens et sådant afslag, når der er tale om en statsborger i en anden medlemsstat, der har en opholdsret på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF, er undergivet en betingelse om, at den eftersøgte person lovligt har haft ophold i en uafbrudt periode på fem år på nævnte fuldbyrdende medlemsstats område.

55 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal der først gøres nogle bemærkninger vedrørende den overgivelsesordning, som er indført ved rammeafgørelse 2002/584, særligt dennes artikel 4, nr. 6).

56 Det fremgår særligt af nævnte rammeafgørelses artikel 1, stk. 1 og 2, og af femte og syvende betragtning hertil, at den har til formål at erstatte det multilaterale udleveringssystem mellem medlemsstaterne med en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning, en ordning, der er baseret på princippet om gensidig anerkendelse (jf. dom af 17.7.2008, sag C-66/08, Kozłowski, Sml. I, s. 6041, præmis 31).

57 Princippet om gensidig anerkendelse, der ligger til grund for ordningen i rammeafgørelse 2002/584, indebærer i medfør af denne rammeafgørelses artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne i princippet har pligt til at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre. Medlemsstaterne kan således, bortset fra tilfælde, hvor det i henhold til samme rammeafgørelses artikel 3 er obligatorisk at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, kun afslå at fuldbyrde en sådan i de tilfælde, som er opregnet i dens artikel 4 (jf. dom af 1.12.2008, sag C-388/08 PPU, Leymann og Pustovarov, Sml. I, s. 8993, præmis 51).

58 Det følger heraf, at en national lovgiver, som i medfør af de muligheder, der følger af nævnte rammeafgørelses artikel 4, vælger at begrænse de situationer, hvor denne stats fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at overgive en eftersøgt person, kun kan styrke den overgivelsesordning, der er indført ved denne rammeafgørelse til fordel for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

59 Ved at begrænse de situationer, hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, indebærer en sådan lovgivning kun, at overgivelse af eftersøgte personer lettes, i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse, som er fastslået i artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/584, der udgør den grundlæggende regel i rammeafgørelsen.

60 Under hensyn til denne grundlæggende regel fastsættes der i nævnte rammeafgørelses artikel 4 en række fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som kan berettige, at den kompetente myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat afslår at fuldbyrde en sådan arrestordre.

61 Medlemsstaterne råder nødvendigvis ved gennemførelsen af artikel 4 i rammeafgørelse 2002/584, særligt artikel 4, nr. 6), som er genstand for forelæggelsesafgørelsen, over en vis skønsmargen.

62 I denne forbindelse skal det understreges, at den i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, ligesom denne rammeafgørelses artikel 5, nr. 3), ganske vist navnlig har til formål at give adgang til at lægge særlig vægt på, om det er muligt at forbedre den eftersøgtes udsigter til at blive resocialiseret, efter at han har afsonet den idømte straf (jf. Kozłowski-dommen, præmis 45), men et sådant formål kan — hvor vigtigt det end er — imidlertid ikke udelukke, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af denne rammeafgørelse i overensstemmelse med ånden i den grundlæggende regel i dennes artikel 1, stk. 2, begrænser de situationer, hvor det bør være muligt at afslå at overgive en person, der er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte artikel 4, nr. 6).

63 Hvad herefter angår spørgsmålet, om en betingelse om ophold i en uafbrudt periode på fem år som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skal der henvises til, at dette princip kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 3.5.2007, sag C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Sml. I, s. 3633, præmis 56).

64 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at en anmodning om overgivelse af en nederlandsk statsborger med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, som han er blevet idømt ved endelig dom, afslås, mens et sådant afslag for så vidt angår statsborgere i andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene er undergivet en betingelse om, at disse lovligt har haft ophold i en uafbrudt periode på fem år i Nederlandene. Det skal derfor undersøges, om den forskellige behandling af statsborgere fra andre medlemsstater er objektivt begrundet.

65 I denne henseende har den nederlandske regering anført, at den nationale lovgiver, efter at have konstateret, at der i praksis i forbindelse med overgivelse af personer, der ikke er statsborgere i Kongeriget Nederlandene, udfoldes stor opfindsomhed med hensyn til de argumenter, disse påberåber sig for at bevise deres tilknytning til det nederlandske samfund, med OLW's artikel 6, stk. 2 og 5, på en konkret måde og ved hjælp af objektive kriterier har villet udtrykke kravet om, at disse personers ophold skal være af varig karakter.

66 Ifølge denne regering er det legitimt for en medlemsstat ved hjælp af kravet om et uafbrudt ophold på mindst fem år at sikre, at det kun afslås at fuldbyrde europæiske arrestordrer, som er udstedt mod eftersøgte personer med et reelt fremtidsperspektiv i Nederlandene. Det er således legitimt at kræve en reel tilknytning mellem den eftersøgte person og det samfund, i hvilket denne ønsker at blive reintegreret, efter at straffen er fuldbyrdet.

67 Det skal fremhæves, således som det allerede er anført i denne doms præmis 62, at den i artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584 fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse navnlig har til formål at give adgang til at lægge særlig vægt på, om det er muligt at forbedre den eftersøgtes udsigter til at blive resocialiseret, efter at han har afsonet den idømte straf. Det er dermed lovligt for den fuldbyrdende medlemsstat kun at forfølge et sådant formål for så vidt angår personer, der har godtgjort en vis grad af integration i samfundet i nævnte medlemsstat.

68 I det foreliggende tilfælde kan, for så vidt angår egne statsborgere, nationalitetsbetingelsen i sig selv henholdsvis, for så vidt angår statsborgere i andre medlemsstater, betingelsen om ophold i fem år uden afbrydelse anses for at kunne sikre, at den eftersøgte person er tilstrækkeligt integreret i fuldbyrdelsesstaten. En fællesskabsborger, der ikke er statsborger i fuldbyrdelsesmedlemsstaten og ikke har haft uafbrudt ophold på denne stats område i et vist tidsrum, har i almindelighed større tilknytning til sin oprindelsesmedlemsstat end til samfundet i fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

69 Det er dog yderligere en forudsætning for, at denne forskellige behandling i henhold til nederlandsk lovgivning er berettiget efter fællesskabsretten, at den står i rimeligt forhold til det lovlige formål, som forfølges med national ret. Den må således ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf. bl.a. dom af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 53).

70 I denne henseende forekommer reglen om, at en europæisk arrestordre mod egne statsborgere ikke fuldbyrdes, ikke at være for vidtgående. En sådan statsborger har en tilknytning til sin oprindelsesmedlemsstat, der vil kunne sikre den pågældendes sociale reintegration, efter at en straf, denne er blevet idømt, er blevet fuldbyrdet dér. I øvrigt kan betingelsen om ophold i fem år uden afbrydelse for andre medlemsstaters statsborgere heller ikke anses for at være for vidtgående under hensyn til navnlig kravet vedrørende ikke-statsborgeres integration i den fuldbyrdende medlemsstat.

71 I denne henseende skal der, således som bl.a. den nederlandske og den østrigske regering har gjort, henvises til, at denne betingelse om ophold i fem år uden afbrydelse, som det fremgår af betragtning 17 til direktiv 2004/38 og dets artikel 16, netop er fastsat som det tidsrum, efter hvilket unionsborgere erhverver ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område.

72 Der skal desuden henvises til, at selv om rammeafgørelse 2008/909 ikke finder anvendelse i hovedsagen, giver dens artikel 4, stk. 7, litra a), medlemsstaterne mulighed for yderligere at forenkle proceduren med hensyn til fremsendelse af en dom, hvis den domfældte bor og vedvarende har haft lovligt ophold i fuldbyrdelsesstaten i mindst fem år og vil bevare tidsubegrænset opholdsret i denne.

73 Det skal således fastslås, at en betingelse om ophold i fem år uden afbrydelse som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet om at sikre en vis grad af integration i den fuldbyrdende medlemsstat for så vidt angår eftersøgte personer, der er statsborgere i andre medlemsstater.

74 På denne baggrund skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat, hvorefter denne stats kompetente judicielle myndighed afslår at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der er udstedt mod en af dens statsborgere med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, mens et sådant afslag, når der er tale om en statsborger i en anden medlemsstat, der har en opholdsret på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF, er undergivet en betingelse om, at denne statsborger lovligt har haft ophold i en uafbrudt periode på fem år på nævnte fuldbyrdende medlemsstats område.

Det første og det andet spørgsmål

75 Med det første og det andet spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvor længe personer, der er statsborgere i en anden medlemsstat og omfattet af en europæisk arrestordre, skal have opholdt sig i den fuldbyrdende medlemsstat, for at de kan være omfattet af artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584.

76 Der skal henvises til, at når en medlemsstat har gennemført nævnte artikel 4, nr. 6), uden af den grund at vedtage særlige betingelser vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse, tilkommer det den fuldbyrdende judicielle myndighed at foretage en samlet bedømmelse for i første omgang at fastslå, om den berørte person er omfattet af nævnte bestemmelse. En individuel omstændighed, der kendetegner den eftersøgte person, såsom varigheden af hans ophold i den berørte medlemsstat, bør principielt ikke i sig selv have afgørende betydning (jf. i denne retning Kozłowski-dommen, præmis 49).

77 Hvad angår hovedsagen, hvor det for så vidt angår en eftersøgt person, der er statsborger i en anden medlemsstat, ubestridt kun er i tilfælde, hvor denne har haft ophold i mindst fem år på den fuldbyrdende medlemsstats område, at en europæisk arrestordre ikke bliver fuldbyrdet, er der ikke længere nogen grund til at besvare disse præjudicielle spørgsmål, eftersom betingelsen vedrørende opholdets varighed beror på den berørte medlemsstats udøvelse af den skønsmargen, som den råder over i medfør af artikel 4, nr. 6), i rammeafgørelse 2002/584, og skal anses for at være forenelig med artikel 12 EF.

78 I denne henseende fremgår det af svaret på det femte spørgsmål, at artikel 12 EF ikke er til hinder for en betingelse i henhold til national ret i den fuldbyrdende medlemsstat, hvorefter eftersøgte personer, der er statsborgere i en anden medlemsstat, skal have haft fem års ophold på førstnævnte medlemsstats område, for at denne stats fuldbyrdende judicielle myndighed afslår at overgive disse på grundlag af nævnte rammeafgørelses artikel 4, nr. 6).

79 Under disse omstændigheder er det ufornødent at besvare de to første præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) En statsborger i en medlemsstat, som lovligt er bosat i en anden medlemsstat, har ret til at påberåbe sig artikel 12, stk. 1, EF over for en national lovgivning, såsom Overleveringswet (lov om overgivelse af personer) af 29. april 2004, der fastsætter betingelserne for, at den kompetente judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf.

2) Artikel 4, nr. 6), i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne skal fortolkes således, at når der er tale om en unionsborger, kan den fuldbyrdende medlemsstat, ud over at opstille en betingelse vedrørende varigheden af opholdet i denne stat, ikke lade anvendelsen af den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som er fastsat i denne bestemmelse, være afhængig af yderligere administrative krav, såsom at den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse på ubestemt tid.

3) Artikel 12, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat, hvorefter denne stats kompetente judicielle myndighed afslår at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der er udstedt mod en af dens statsborgere med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, mens et sådant afslag, når der er tale om en statsborger i en anden medlemsstat, der har en opholdsret på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF, er undergivet en betingelse om, at denne statsborger lovligt har haft ophold i en uafbrudt periode på fem år på nævnte fuldbyrdende medlemsstats område.

Underskrifter