

De zoektocht naar de balans tussen Unierechtelijke verplichtingen en de naleving van internationale overeenkomsten met derde landen

E. Filius, datum 17-09-2018

57.1 HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630 (Petruhhin)

“29

Door „elke discriminatie op grond van de nationaliteit” te verbieden, eist artikel 18 VWEU dat personen die zich in een situatie bevinden die valt binnen de werkingssfeer van de Verdragen, gelijk worden behandeld (zie in die zin arrest van 2 februari 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punt 10).

30

Hoewel in de onderhavige zaak, zoals in punt 26 van het onderhavige arrest is benadrukt, de regels inzake uitlevering, bij het ontbreken van een internationaal verdrag tussen de Unie en het betrokken derde land, ongetwijfeld tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, dient echter in herinnering te worden gebracht dat, teneinde de werkingssfeer van de Verdragen in de zin van artikel 18 VWEU te kunnen beoordelen, deze bepaling in samenhang met de bepalingen van het VWEU inzake *Unieburgerschap* moet worden gelezen. Tot de situaties die binnen deze werkingssfeer vallen, behoren dus met name die welke betrekking hebben op de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie in die zin arrest van 15 maart 2005, *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, punten 31-33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31

In het hoofdgeding heeft Petruhhin, Ests staatsburger, in zijn hoedanigheid van Unieburger, gebruikgemaakt van zijn recht vrij in de Unie te kunnen reizen door zich naar Letland te begeven, waardoor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt in de zin van artikel 18 VWEU, waarin het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd (zie in die zin arrest van 2 februari 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punten 17-19).

32

Nationale uitleveringsregels zoals aan de orde in het hoofdgeding voeren echter een verschil in behandeling in naargelang de betrokken persoon een eigen onderdaan dan wel een onderdaan van een andere lidstaat is, omdat zij ertoe leiden dat aan onderdanen van andere lidstaten, zoals Petruhhin, niet de bescherming tegen uitlevering wordt geboden die de eigen onderdanen genieten. Hierdoor kunnen deze regels de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten beïnvloeden om in de Unie te reizen.

33

Hieruit volgt dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een Unieburger die onderdaan van een andere lidstaat is, zoals Petruhhin, kan worden uitgeleverd, tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt.

34

Een dergelijke beperking kan slechts worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (zie met name arrest van 12 mei 2011, *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35

Verschillende regeringen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, voeren als rechtvaardiging aan dat de maatregel die voorziet in de uitlevering, is aangenomen in het kader van de internationale samenwerking in strafzaken, overeenkomstig een uitleveringsverdrag, en beoogt het risico van straffeloosheid tegen te gaan.

36

In dat verband moet er aan worden herinnerd dat volgens artikel 3, lid 2, VEU de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen biedt, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.

37

Het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, past in deze context (zie in die zin arrest van 27 mei 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punten 63 en 65) en moet, zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in het Unierecht als rechtmatig van aard worden beschouwd.

38

Maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, zoals die bedoeld in artikel 21 VWEU, kunnen echter slechts worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij beogen te waarborgen en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt (zie arrest van 12 mei 2011, *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39

Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is uitlevering een procedure die tot doel heeft straffeloosheid tegen te gaan van een persoon die zich op een ander grondgebied bevindt dan dat waarop deze persoon een strafbaar feit zou hebben gepleegd. Zoals meerdere nationale regeringen in hun opmerkingen voor het Hof hebben benadrukt, wordt immers, gelet op het adagium „aut dedere, aut iudicare” (uitlevering dan wel vervolging), de niet-uitlevering door een lidstaat van personen die de nationaliteit van die lidstaat bezitten, in het algemeen weliswaar gecompenseerd door het feit dat de aangezochte lidstaat de mogelijkheid heeft om zijn eigen onderdanen te vervolgen voor ernstige strafbare feiten die buiten zijn grondgebied zijn gepleegd, maar is deze lidstaat in het algemeen onbevoegd om dergelijke feiten te beoordelen wanneer noch de dader van het vermeende strafbare feit, noch het slachtoffer daarvan, de nationaliteit van deze lidstaat heeft. Uitlevering voorkomt zo dat strafbare feiten die op het grondgebied van een staat zijn gepleegd door personen die dit grondgebied zijn ontvlucht, onbestraft blijven.

40

In deze context lijken nationale regels zoals aan de orde in het hoofdgeding, op basis waarvan een verzoek tot uitlevering met het oog op de vervolging en veroordeling in het derde land waar het strafbare feit vermoedelijk is gepleegd, kan worden ingewilligd, geschikt om het beoogde doel te bereiken.

41

Niettemin moet worden onderzocht of er geen alternatieve maatregel bestaat die de uitoefening van de bij artikel 21 VWEU verleende rechten minder aantast en waarmee op even doeltreffende wijze het doel kan worden bereikt dat erin bestaat het risico te vermijden dat een persoon die een strafbaar feit heeft gepleegd, onbestraft blijft.

42

In dat kader moet in herinnering worden gebracht dat krachtens het beginsel van de loyale samenwerking, zoals vastgelegd in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU, de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

43

Op strafrechtelijk gebied heeft de Uniewetgever in het bijzonder kaderbesluit 2002/584 aangenomen dat de justitiële samenwerking beoogt te vergemakkelijken door het Europees aanhoudingsbevel in te stellen. Dit Europees aanhoudingsbevel vormt de eerste tastbare toepassing op strafrechtelijk gebied van het beginsel van wederzijdse erkenning, welk beginsel de Europese Raad als „hoeksteen” van de gerechtelijke samenwerking beschouwt (arrest van 1 december 2008, *Leymann en Pustovarov*, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, punt 49). Naast het mechanisme van justitiële samenwerking, zoals het Europees aanhoudingsbevel, bestaan er nog talrijke instrumenten voor wederzijdse hulp die een dergelijke samenwerking beogen te vergemakkelijken (zie in die zin arrest van 27 mei 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punten 65-68).

(...)

47

Bij het ontbreken van Unierechtelijke regels inzake de uitlevering tussen de lidstaten en een derde land, dienen alle mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand te worden aangewend die op strafrechtelijk gebied uit hoofde van het Unierecht bestaan, teneinde Unieburgers te beschermen tegen maatregelen die hun het in artikel 21 VWEU neergelegde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te kunnen reizen en te verblijven zouden kunnen ontnemen, en tegelijkertijd straffeloosheid ten aanzien van strafbare feiten tegen te gaan.

48

In een zaak als die in het hoofdgeding dient aldus de voorkeur te worden gegeven aan de uitwisseling van informatie met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft teneinde de autoriteiten van deze lidstaat, voor zover deze ingevolge het nationale recht bevoegd zijn om deze persoon voor buiten het nationale grondgebied gepleegde feiten te vervolgen, de mogelijkheid te geven om een Europees aanhoudingsbevel met het oog op rechtsvervolgung uit te vaardigen. Artikel 1, leden 1 en 2, van kaderbesluit 2002/584 sluit in een dergelijk geval immers niet uit dat de lidstaat waarvan de vermeende dader van een strafbaar feit de nationaliteit bezit, een Europees aanhoudingsbevel kan uitvaardigen tot overlevering van deze persoon met het oog op rechtsvervolgung.

49

Door op deze wijze samen te werken met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit, en door aan een eventueel Europees aanhoudingsbevel voorrang te geven boven het verzoek om uitlevering, handelt de gastlidstaat op een wijze die de uitoefening van het recht op vrij verkeer minder aantast en die zo veel mogelijk het risico vermijdt dat het vervolgte strafbare feit onbestraft blijft.

50

Derhalve moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat, indien een derde land een lidstaat waarnaar een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat zich heeft begeven, om uitlevering verzoekt, en er tussen het derde land en de aangezochte lidstaat een uitleveringsverdrag bestaat, de aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan deze onderdaan de nationaliteit heeft op de hoogte dient te brengen en deze onderdaan in voorkomend geval op verzoek van deze laatste lidstaat aan hem dient over te leveren overeenkomstig kaderbesluit 2002/584, op voorwaarde dat deze laatste lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten.

(...)

54

Overeenkomstig de bewoordingen van artikel 19 mag niemand worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan, een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

(...)

58

Hieruit volgt dat wanneer de bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat bewijzen heeft dat er een reëel gevaar bestaat dat personen die zich bevinden in het derde land dat om uitlevering verzoekt, onmenselijk of vernederend worden behandeld, zij verplicht is om te beoordelen of dit gevaar bestaat wanneer zij moet beslissen of een persoon aan deze staat wordt uitgeleverd (zie in die zin, aangaande artikel 4 van het Handvest, arrest van 5 april 2016, *Aranyosi en Căldăraru*, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 88).

59

Hiertoe dient de bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat zich te baseren op objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens. Deze gegevens kunnen met name blijken uit internationale rechterlijke beslissingen, zoals de arresten van het EHRM, uit rechterlijke beslissingen van het derde land dat om uitlevering verzoekt, alsook uit besluiten, rapporten en andere documenten die zijn opgesteld door de instanties van de Raad van Europa of instanties die tot het systeem van de Verenigde Naties behoren (zie in die zin arrest van 5 april 2016, *Aranyosi en Căldăraru*, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 89)."

57.2 Conclusie van advocaat-generaal Bot, 10 mei 2016, C-182/15 (Petruhhin)

35.

Er zij namelijk op gewezen dat Petruhhin, als Ests staatsburger, overeenkomstig artikel 20, lid 1, VWEU de status van burger van de Unie heeft en zich dus ten opzichte van zowel zijn lidstaat van herkomst als de lidstaat van bestemming kan beroepen op de bij die status horende rechten. – Zie beschikking van 5 juni 2014, *Antonio Gramsci Shipping e.a.* (C-350/13, EU:C:2014:1516, punt 10 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). ECLI:EU:C:2016:3307

36.

Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, dient de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent zij degenen onder deze onderdanen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, ter zake van de werkingssfeer *ratione materiae* van het VWEU aanspraak op een gelijke behandeling rechtens.

37.

Aangezien het burgerschap van de Unie, neergelegd in artikel 20 VWEU, niet tot doel heeft om de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknopng met het Unierecht hebben, moet worden onderzocht of sprake is van dergelijke aanknopingspunten.

(...)

40.

Het staat vast dat Petruhhin, die in Letland is aangehouden, gebruik heeft gemaakt van de in artikel 21, lid 1, VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en te verblijven. Ook zij erop gewezen dat, bij gebreke van Unierechtelijke regels inzake de uitlevering van onderdanen van de lidstaten aan Rusland, deze staten de bevoegdheid houden om dergelijke regels vast te stellen en om met de Russische Federatie verdragen ter zake van deze materie te sluiten.

42.

Niettemin moeten de lidstaten deze bevoegdheid uitoefenen onder eerbiediging van het Unierecht en met name van de verdragsbepalingen betreffende het bij artikel 21, lid 1, VWEU aan elke burger van de Unie verleende recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Hierbij gaat het om de toepassing, op het gebied van uitlevering, van vaste rechtspraak, volgens welke de lidstaten hun bevoegdheden moeten uitoefenen onder eerbiediging van het Unierecht en met name van de bepalingen van het VWEU betreffende het aan elke burger verleende recht om vrij op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven.

43.

Dit betekent dus dat zelfs op gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, deze lidstaten verplicht zijn om, zodra een bepaalde situatie een toereikend aanknopingspunt biedt met het Unierecht – wat het geval is zodra een Unieburger gebruikmaakt van zijn recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven –, een ongelijke behandeling van de eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten op basis van objectieve redenen te rechtvaardigen

(...)

49.

Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat ingevolge het non-discriminatiebeginsel vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Een dergelijke behandeling zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling.

(...)

51.

De niet-uitlevering door een lidstaat van personen die de nationaliteit van die lidstaat bezitten, is een traditioneel beginsel van het uitleveringsrecht. Het vindt zijn oorsprong in de soevereiniteit van staten over hun onderdanen, de wederzijdse verplichtingen die hen binden en het gebrek aan vertrouwen in de rechtsstelsels van andere staten. Zo is ter rechtvaardiging van dit beginsel met name verwezen naar de plicht van de staat om zijn burgers te beschermen tegen de toepassing van een vreemd strafrechtstelsel, waarvan zij de procedure noch de taal kennen en in het kader waarvan zij zich moeilijk kunnen

verdedigen.

52.

Bezien in het licht van het Unierecht en de hierin opgenomen gelijke behandeling blijken de pijlers waarop het beginsel van niet-uitlevering van nationale onderdanen rust betrekkelijk wankel. Zo bijvoorbeeld met betrekking tot de verplichting die een lidstaat zou hebben om zijn onderdanen te beschermen. Ik zie niet in waarom een dergelijke verplichting niet ook voor onderdanen van andere lidstaten zou moeten gelden. Bovendien lijkt artikel 20, lid 2, onder c), VWEU hiervoor te pleiten, aangezien hierin wordt bepaald dat de burgers van de Unie „het recht [hebben] op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat”.

53.

Hetzelfde geldt voor het argument dat het beginsel van de niet-uitlevering van onderdanen berust op het wantrouwen dat staten koesteren met betrekking tot buitenlandse rechtsstelsels. Dienaangaande is terecht opgemerkt dat „[d]it wantrouwen ongetwijfeld een van de wezenlijke fundamenten vormt van de wijze waarop uitlevering tegenwoordig wordt toegepast – en vooral wordt geweigerd. Dit gebrek aan vertrouwen mag dan misschien wel rechtvaardigen waarom een staat een verzoek om uitlevering afwijst, maar biedt nauwelijks een verklaring voor het feit dat deze afwijzing enkel geldt voor een verzoek om uitlevering van een onderdaan op grond van zijn nationaliteit. Wanneer dit wantrouwen een weigering van uitlevering kan rechtvaardigen, dient deze rechtvaardiging voor eenieder en niet enkel voor nationale onderdanen te gelden.”

54.

Hoewel de grondslagen van de regel dat een staat geen eigen onderdanen uitlevert dus met de nodige terughoudendheid moeten worden bejegend wanneer zij tegen het licht van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit worden gehouden, bestaat er mijns inziens evenwel een objectieve reden om – met het oog op een door een derde staat ingediend verzoek om uitlevering – een onderscheid te maken tussen de situatie waarin de onderdanen van de aangezochte lidstaat zich bevinden en die waarin onderdanen van andere lidstaten zich bevinden.

55.

In een context als die van het hoofdgeding moet namelijk de situatie van Unieburgers die geen Lets onderdaan zijn en die in Letland verblijven worden vergeleken met die van Letse onderdanen wat betreft het doel dat in het kader van de onderhavige procedure aan de orde is gesteld door verschillende lidstaten alsmede door de Europese Commissie, te weten het doel van de bestrijding van straffeloosheid van personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd. Een dergelijk doel is in het Unierecht ongetwijfeld rechtmatig van aard.

56.

Ik wijs er dienaangaande op dat uitlevering een procedure is die het mogelijk maakt om een strafbaar feit te vervolgen of een straf ten uitvoer te leggen. Anders gezegd, het betreft een procedure die intrinsiek tot doel heeft de straffeloosheid te bestrijden van een persoon die zich op een ander grondgebied bevindt dan dat waarop een strafbaar feit is gepleegd.

57.

Gelet op een dergelijke doelstelling kan de situatie waarin zich de hiervoor genoemde twee categorieën Unieburgers bevinden enkel als vergelijkbaar worden aangemerkt wanneer zij beiden in Letland voor in een derde staat gepleegde strafbare feiten kunnen worden vervolgd.

58.

Met andere woorden, om te kunnen beoordelen of de situatie waarin zich de onderdanen van de aangezochte lidstaat bevinden vergelijkbaar is met die van de onderdanen van andere lidstaten, moet worden nagegaan of, overeenkomstig het adagium *aut dedere aut judicare* (uitleveren of vervolgen), de Unieburgers die niet aan een derde staat worden uitgeleverd strafrechtelijk kunnen worden vervolgd in de aangezochte lidstaat voor in deze derde staat gepleegde strafbare feiten. Het gaat er dus om vast te stellen of het traditionele uitgangspunt dat de aangezochte staat die weigert zijn onderdanen uit te leveren in staat moet zijn om laatstgenoemden te vervolgen, in het onderhavige geval in acht is genomen.

(...)

62.

Bijgevolg is, krachtens de verplichting tot uitlevering of vervolging, de aangezochte staat, wanneer deze geen gevolg geeft aan een verzoek om uitlevering, verplicht om de verdachte te vervolgen, teneinde de doeltreffendheid van de internationale

samenwerking tussen de staten te waarborgen en te voorkomen dat hij zijn straf ontloopt.

63.

Juist wat dit laatste element betreft bevinden Letse onderdanen en onderdanen van andere lidstaten zich – in de context van de onderhavige zaak – niet in een vergelijkbare situatie.

64.

Van een gevaar dat de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht zijn straf ontloopt, kan sprake zijn wanneer de aangezochte lidstaat in zijn interne recht niet heeft voorzien in een rechtelijke bevoegdheid die de berechting mogelijk maakt van een onderdaan van een andere lidstaat die ervan wordt verdacht op het grondgebied van een derde staat een strafbaar feit te hebben gepleegd.

68.

Bijgevolg lijkt uit deze bepalingen van het Letse wetboek van strafrecht te volgen dat een onderdaan van een andere lidstaat dan de Republiek Letland, zoals Petruhin, ten aanzien van wie vaststaat dat hij niet over een permanente verblijfstitel voor het grondgebied van Letland beschikt, in Letland niet strafrechtelijk vervolgd kan worden voor een strafbaar feit dat hij in Rusland zou hebben gepleegd. Dit betekent dat, met het oog op het doel van de bestrijding van straffeloosheid van personen die ervan worden verdacht in een derde staat een strafbaar feit te hebben gepleegd, deze onderdaan zich niet in een met die van Letse onderdanen vergelijkbare situatie bevindt.

69.

Om die reden vormt het verschil in behandeling tussen in Letland verblijvende Unieburgers die geen Lets onderdaan zijn en Letse onderdanen, geen door artikel 18, eerste alinea, VWEU verboden discriminatie, aangezien het gerechtvaardigd is door het doel van de bestrijding van straffeloosheid van personen die ervan worden verdacht in een derde staat een strafbaar feit te hebben gepleegd.

70.

Bijgevolg moeten, in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding, de artikelen 18, eerste alinea, en 21, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat zij niet de verplichting inhouden dat aan een onderdaan van een lidstaat die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt en om wiens uitlevering door een derde staat wordt verzocht, dezelfde bescherming tegen uitlevering moet worden geboden als aan een onderdaan van de betrokken lidstaat.”

57.3 HvJ EU 10 april 2018, C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222 (Pisciotti)

“(…)

34

In het licht van dat arrest moet de situatie van een burger van de Unie zoals Pisciotti, Italiaans onderdaan, die door tijdens zijn terugreis uit Nigeria een tussenlanding in Duitsland te maken, heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij in de Unie te reizen, bijgevolg worden geacht binnen de werkingssfeer van de Verdragen te vallen in de zin van artikel 18 VWEU. De omstandigheid dat hij op het moment van zijn aanhouding in Duitsland slechts op doorreis was, kan niet afdoen aan die vaststelling.

35

Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, de situatie van die burger binnen de werkingssfeer van dat recht valt, aangezien die burger heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij in de Unie te reizen en dit uitleveringsverzoek is ingediend in het kader van de EU-VS-overeenkomst.

(…)

43

De toepassing door een lidstaat, op grond van artikel 17, lid 1 of lid 2, van de EU-VS-overeenkomst, van een regel inzake

de weigering van uitlevering die is opgenomen in een bilateraal verdrag tussen een lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika, zoals artikel 7, lid 1, van het uitleveringsverdrag Duitsland-Verenigde Staten, of van een bepaling zoals artikel 16 van de grondwet, op grond waarvan Duitsers niet worden uitgeleverd, moet derhalve in overeenstemming zijn met het VWEU, met name met de artikelen 18 en 21 ervan.

44

In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de uitleveringsregels van een lidstaat die een verschil in behandeling invoeren naargelang de betrokken persoon onderdaan van die lidstaat dan wel onderdaan van een andere lidstaat is, de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen nadelig kunnen beïnvloeden omdat zij ertoe leiden dat aan onderdanen van andere lidstaten die op het grondgebied van de aangezochte staat reizen, niet de bescherming tegen uitlevering wordt geboden die de onderdanen van deze laatste lidstaat genieten (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 32).

45

Hieruit volgt dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat, zoals Piscioti, kan worden uitgeleverd, in een situatie als die in het hoofdgeding tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 33).

46

Een dergelijke beperking moet zijn gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig zijn aan het rechtmatig nagestreefde doel (zie met name arresten van 12 mei 2011, *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 34).

47

Het Hof heeft erkend dat het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, binnen het kader van de voorkoming en de bestrijding van criminaliteit past. In de context van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen als bedoeld in artikel 3, lid 2, VEU, moet dat doel in het Unierecht als rechtmatig van aard worden beschouwd (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48

Maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, zoals die bedoeld in artikel 21 VWEU, kunnen echter slechts worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij beogen te waarborgen en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt (arresten van 12 mei 2011, *Runevič-Vardyn en Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 38).

49

Pisciotti voert aan dat de Bondsrepubliek Duitsland, aangezien zij in haar nationale recht, namelijk in § 7, lid 2, van het wetboek van strafrecht, in de mogelijkheid voorziet om op haar grondgebied een uit een andere lidstaat afkomstige persoon te vervolgen wanneer de uitlevering niet kan worden uitgevoerd, deze minder beperkende oplossing diende te kiezen en hem niet mocht uitleveren. De Duitse regering kan zich echter niet verenigen met de uitlegging van die bepaling waarop dat argument is gebaseerd.

50

In casu is echter enkel de vraag aan de orde of de Bondsrepubliek Duitsland tegenover Piscioti op een wijze kon handelen waardoor de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer minder werd beperkt, door te overwegen om hem aan de Italiaanse Republiek over te leveren in plaats van hem aan de Verenigde Staten van Amerika uit te leveren.

51

In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de voorkeur dient te worden gegeven aan de uitwisseling van informatie met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, teneinde de autoriteiten van deze lidstaat in voorkomend geval de mogelijkheid te geven om een Europees aanhoudingsbevel met het oog op vervolging uit te vaardigen. Indien een derde staat om uitlevering verzoekt aan een lidstaat waarnaar een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat zich heeft begeven, en er tussen de derde staat en de aangezochte lidstaat een uitleveringsverdrag bestaat, dient de

aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan die burger onderdaan is derhalve op de hoogte te brengen en die burger in voorkomend geval op verzoek van deze laatste lidstaat aan hem over te leveren overeenkomstig kaderbesluit 2002/584, op voorwaarde dat deze laatste lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 48 en 50).

52

Hoewel deze oplossing, zoals blijkt uit punt 46 van het arrest van 6 september 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), is gevonden in een context die werd gekenmerkt door het ontbreken van een internationale overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Unie en de betrokken derde staat, kan zij ook worden toegepast in een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin de aangezochte lidstaat de uitlevering van zijn eigen onderdanen op grond van de EU-VS-overeenkomst kan weigeren.

53

Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het argument van bepaalde regeringen die opmerkingen hebben ingediend, dat in wezen inhoudt dat door het feit dat een verzoek tot overlevering krachtens het Europees aanhoudingsbevel voorrang krijgt boven een uitleveringsverzoek van de Verenigde Staten van Amerika, de werking wordt ontnomen aan de in artikel 10, leden 2 en 3, van de EU-VS-overeenkomst neergelegde regel volgens welke de uitvoerende autoriteit van de aangezochte lidstaat in geval van een dergelijke samenloop op basis van alle relevante factoren beslist aan welke staat de betrokkene wordt overgeleverd.

54

Dat het in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte samenwerkingsmechanisme in de weg staat aan een verzoek tot uitlevering aan een derde staat doordat voorrang wordt verleend aan een Europees aanhoudingsbevel, en dit om op een wijze te handelen die de uitoefening van het recht op vrij verkeer minder aantast (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 49), is immers geen automatisme, maar een mogelijkheid. Teneinde de verwezenlijking van het doel van voorkoming van straffeloosheid van de betrokken persoon voor de hem in het uitleveringsverzoek verweten feiten te waarborgen, moet het Europees aanhoudingsbevel dat eventueel is uitgevaardigd door een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat derhalve minstens op diezelfde feiten betrekking hebben en moet de uitvaardigende lidstaat, zoals blijkt uit punt 50 van het arrest van 6 september 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630), ingevolge zijn recht bevoegd zijn om deze persoon te vervolgen voor dergelijke feiten, ook al zijn zij buiten zijn grondgebied gepleegd.

55

Zoals de advocaat-generaal in punt 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt in casu uit het dossier waarover het Hof beschikt en uit hetgeen ter terechtzitting naar voren is gebracht, dat de consulaire autoriteiten van de Italiaanse Republiek voorafgaand aan de uitvoering van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitleveringsverzoek op de hoogte zijn gehouden van de situatie van Piscioti, zonder dat de Italiaanse gerechtelijke autoriteiten tegen die persoon een Europees aanhoudingsbevel hebben uitgevaardigd.

56

Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 18 en 21 VWEU in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten in het kader van de EU-VS-overeenkomst, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat de aangezochte lidstaat op basis van een grondwettelijke norm onderscheid maakt tussen zijn eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten en dat hij die uitlevering toestaat, terwijl hij de uitlevering van zijn eigen onderdanen niet toestaat, voor zover hij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan die burger onderdaan is, vooraf in de gelegenheid heeft gesteld om op grond van een Europees aanhoudingsbevel om de overlevering van die burger te verzoeken en deze laatste lidstaat geen maatregelen in die zin heeft genomen.”

57.4 HvJ EU 6 september 2016, C-473/15, ECLI:EU:C:2017:633 (Schöththöffer & Steiner)

“19

Wat de toepasbaarheid van het Handvest op een zaak als in het hoofdgeding betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het besluit van een lidstaat om een Unieburger uit te leveren, in een situatie waarin deze gebruik heeft gemaakt van zijn recht vrij in de Unie te kunnen reizen door zich van de lidstaat waarvan hij onderdaan is naar een andere lidstaat te begeven, binnen de werkingssfeer van de artikelen 18 en 21 VWEU en dus van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest valt (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 31 en 52).

20

Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de bepalingen van het Handvest, en in het bijzonder artikel 19 daarvan, op een dergelijk besluit dienen te worden toegepast (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 53).

21

Deze overwegingen gelden ook in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de mogelijkheid voor een Oostenrijks onderdaan om zich te begeven naar een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, in casu de Bondsrepubliek Duitsland, om daar een voordracht te geven, en, bijgevolg, zijn vrijheid van verkeer uit te oefenen zonder het gevaar te lopen te worden uitgeleverd.

22

Wat de uitlegging van artikel 19, lid 2, van het Handvest betreft, zij eraan herinnerd dat krachtens die bepaling niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan, een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

23

Het Hof heeft geoordeeld dat in het geval waarin een derde land een lidstaat verzoekt om uitlevering van een onderdaan van een andere lidstaat, de eerste van deze lidstaten moet nagaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest neergelegde rechten (arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 60).

24

Wanneer de bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat bewijzen heeft dat er een reëel gevaar bestaat dat personen die zich bevinden in het derde land dat om uitlevering verzoekt, onmenselijk of vernederend worden behandeld, is zij verplicht om te beoordelen of dit gevaar bestaat wanneer zij moet beslissen of een persoon aan deze staat wordt uitgeleverd, waarbij zij zich dient te baseren op objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens (zie in die zin arrest van 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 58 en 59).

25

In casu wijst de verwijzende rechter erop dat tegen Adelsmayr tijdens zijn proces in de Verenigde Arabische Emiraten door het openbaar ministerie de doodstraf is geëist. Hij voegt hieraan toe dat de betrokkene bij verstek is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, doch enkel in een tussentijdse procedure, en dat, wanneer de strafprocedure na zijn uitlevering wordt hervat, de doodstraf alsnog kan worden opgelegd.

26

Hieruit volgt dat Adelsmayr een „ernstig risico” loopt, in de zin van artikel 19, lid 2, van het Handvest, dat hij in geval van uitlevering aan de doodstraf wordt onderworpen.

27

Op de tweede vraag, voor zover deze betrekking heeft op artikel 19, lid 2, van het Handvest, moet derhalve worden geantwoord dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat een verzoek van een derde land om uitlevering van een Unieburger die zijn vrijheid van verkeer uitoefent en zijn lidstaat van herkomst verlaat teneinde op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven, door laatstgenoemde lidstaat moet worden afgewezen wanneer deze burger ernstig gevaar loopt om in het geval van uitlevering aan de doodstraf te worden onderworpen.”

57.5 Hoge Raad 23 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:289

4.2.2.

Het aldus gedane verzoek is door de Rechtbank als volgt samengevat en afgewezen:

“Voorts is een (voorwaardelijk) verzoek gedaan strekkende tot aanhouding van de behandeling van het verzoek tot uitlevering, teneinde bij de Poolse autoriteiten te informeren of zij voornemens zijn om een Europees aanhoudingsbevel (EAB) uit te vaardigen met betrekking tot de onderhavige zaak. Hiertoe is aangevoerd dat – ingevolge het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 september 2016 in de zaak *Aleksei Petruhhin* C-182/15 – wanneer een derde land de uitlevering verzoekt van een Unieburger, de betrokken lidstaat het land van herkomst van de opgeëiste persoon allereerst de mogelijkheid dient te geven te verzoeken om overlevering met het oog op rechtsvervolging.

(...)

De rechtbank wijst het voorwaardelijk verzoek tot – naar de rechtbank begrijpt – heropening van het onderzoek en aanhouding van de behandeling van het uitleveringsverzoek af en overweegt hiertoe als volgt.

De rechtbank heeft kennis genomen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 september 2016. Uit dit arrest komt naar voren dat wanneer een derde land de uitlevering verzoekt van een Unieburger, de betrokken lidstaat het land van herkomst van de opgeëiste persoon de mogelijkheid dient te geven te verzoeken om overlevering met het oog op rechtsvervolging. Vast staat dat de opgeëiste persoon niet de Nederlandse nationaliteit bezit, maar een onderdaan is van de Unielidstaat Polen. Anders dan de raadsman is de rechtbank evenwel van oordeel dat uit dit arrest niet kan worden afgeleid dat het aan de uitleveringsrechter is om de Poolse autoriteiten in de gelegenheid te stellen om de overlevering te verzoeken en de strafvervolging over te nemen van Oekraïne. Een dergelijk contact dient immers te verlopen via de diplomatieke kanalen, waarvoor de bevoegdheid – gelet op de hiervoor in de inleiding vermelde bevoegdheidsverdeling – bij de Minister ligt. De omstandigheid dat de rechtbank Amsterdam, Internationale Rechtshulpkamer, bij beslissingen van 3 augustus 2017 de overlevering aan Polen heeft toegestaan ter zake strafvervolging en -executie voor andere strafbare feiten, maakt dit niet anders. Ingevolge artikel 35 van de UW is het immers aan de Minister om bij een samenloop van uitleverings- en/of overleveringsverzoeken te beslissen welk verzoek de voorrang heeft.”

4.3.

In de hiervoor onder 4.2.2 weergegeven motivering van de afwijzing van het verzoek tot aanhouding van de behandeling van het uitleveringsverzoek heeft de Rechtbank geoordeeld dat het niet aan de Rechtbank maar aan de Minister is om de Poolse autoriteiten zo nodig in de gelegenheid te stellen om de overlevering van de opgeëiste persoon te verzoeken en de strafvervolging over te nemen van Oekraïne. Dat oordeel is juist. Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 september 2016 in de zaak C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, NJ 2017/391 (*Petruhhin*), waarop het middel een beroep doet, maakt dit niet anders.”

57.6 Rechtbank Den Haag (voorzieningenrechter) 2 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12708

4.12.

Naar de mening van [eiser] heeft de Staat niet voldaan aan zijn verplichting die voortvloeit uit de beslissing van het HvJEU in het *Petruhhin*-arrest door op 22 maart 2017 aan de Griekse autoriteiten te vragen of zij ten aanzien van [eiser] een *European Arrest Warrant*, ofwel een Europees Aanhoudingsbevel ('EAB') wenst uit te vaardigen. Op dit verzoek kon alleen maar negatief worden gereageerd, zoals de Griekse autoriteiten ook hebben gedaan op 29 mei 2017. De uitlevering van [eiser] is immers niet verzocht met het oog op diens vervolging in de Russische Federatie, zodat een vervolgings-EAB niet aan de orde is, terwijl evenmin sprake is van een onherroepelijke veroordeling van [eiser] door een Griekse strafrechter, zodat ook geen executie-EAB kan worden uitgevaardigd, aldus [eiser]. Volgens hem had de Staat in die omstandigheden – op grond van het *Petruhhin*-arrest – aan de Griekse autoriteiten moeten vragen of zij bereid zijn aan de autoriteiten van de Russische Federatie te verzoeken om overname van de straf krachtens het Verdrag inzake de Overdracht van Gevonniste Personen. Nu dit is nagelaten worden ingeval van uitlevering van [eiser] de artikelen 18 en 21 VWEU geschonden.

4.13.

[eiser] kan daarin echter niet worden gevolgd. De strekking van het *Petruhhin*-arrest is dat de aangezochte lidstaat (in casu Nederland) de lidstaat van de betreffende onderdaan (in casu Griekenland) op de hoogte stelt van het uitleveringsverzoek van de verzoekende staat (in casu de Russische Federatie). Dit volgt niet alleen uit het dictum van het arrest, maar ook waar het HvJEU in randnummer 48 overweegt dat het gaat om de *uitwisseling van informatie*. Hieraan voldoet het onder 2.7. vermelde bericht van de Staat aan de Griekse autoriteiten van 22 maart 2017. Daarin wordt immers melding gemaakt

van het uitleveringsverzoek van de Russische Federatie in verband met de veroordeling van [eiser] tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan vijf jaar wegens drugshandel. Daar komt bij dat uit de door [eiser] – als productie 10 – overgelegde e-mailcorrespondentie tussen de Staat en de Griekse autoriteiten blijkt dat de Griekse autoriteiten ook de beschikking hebben gekregen over het uitleveringsverzoek. Gelet hierop moet worden aangenomen dat de Griekse autoriteiten aan de hand daarvan bekend waren met de specifieke omstandigheden van het geval en dus ook met het feit dat de uitlevering is verzocht met het oog op de tenuitvoerlegging van een aan [eiser] opgelegde straf door een rechter van de Russische Federatie. Bovendien heeft de Staat op 22 maart 2017 uitdrukkelijk aangegeven dat het e-mailbericht wordt verstuurd naar aanleiding van het *Petruhhin*-arrest en dat [eiser] een Griekse onderdaan is.

4.14.

Daarmee heeft de Staat voldaan aan zijn uit het *Petruhhin*-arrest voortvloeiende verplichting. Dat de Staat in het e-mailbericht van 22 maart 2017 ook – al dan niet abusievelijk – vraagt of de Griekse autoriteiten ten aanzien van [eiser] een EAB wenst uit te vaardigen doet daaraan niet af. Aan zijn informatieplicht heeft de Staat immers voldaan, terwijl mag worden aangenomen dat de Griekse autoriteiten – nu zij over voldoende informatie beschikken – zelf kunnen bepalen welk ‘instrument’ zij moeten/kunnen inzetten om [eiser] naar Griekenland te laten terugkeren teneinde de uitlevering van [eiser] aan de Russische Federatie te voorkomen.

4.15.

[eiser] heeft nog aangevoerd dat de Staat (nader) had moeten onderzoeken of Griekenland volgens zijn eigen recht rechtsmacht heeft en of het ‘ne bis in idem-beginsel’ niet wordt geschonden indien [eiser] in Griekenland opnieuw wordt vervolgd ter zake van de feiten waarvoor hij reeds is veroordeeld door een rechter van de Russische Federatie. Echter, niet kan worden aangenomen dat een dergelijke plicht rust op de Staat. Het ligt op de weg van de Griekse autoriteiten om die kwesties mee te wegen nadat zij waren geïnformeerd over het uitleveringsverzoek, terwijl [eiser] zich daarop ook zelf kan beroepen in een eventuele procedure in Griekenland.”

57.7 Gerechtshof Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1767

“1.8.

Naar aanleiding van het *Petruhhin*-arrest heeft de Minister de Bulgaarse autoriteiten op 15 juni 2017 geïnformeerd over het Turkse uitleveringsverzoek betreffende [appellant] en verzocht hem te informeren over een eventueel voornemen tot het uitvaardigen van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) met betrekking tot de feiten waarvoor de uitlevering door Turkije is verzocht. In reactie daarop hebben de Bulgaarse autoriteiten op 12 juli 2017 laten weten geen EAB te zullen uitvaardigen.

1.9.

Op 12 september hebben de Turkse autoriteiten de Minister bericht dat de eerder door hen verstrekte garantie – inhoudende dat, ondanks de afkondiging van de noodtoestand en de toepassing van artikel 15 EVRM na de mislukte staatsgreep op 15 juli 2016, de rechten voortvloeiend uit (onder andere) artikel 13 EVRM zullen worden nageleefd – ook in het geval van [appellant] van toepassing is.

(...)

6.

Met grief 1 betoogt [appellant] dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geconcludeerd dat zijn uitlevering niet leidt tot een schending van artikel 8 EVRM en/of tot bijzondere hardheid. Volgens [appellant] maakt de voorzieningenrechter ten onrechte een onderscheid tussen de gevolgen van de detentie als zodanig enerzijds en die van de uitlevering anderzijds. Aldus wordt naar zijn mening miskend dat het nu juist de detentie *in Turkije* is die het gezinsleven van [appellant] teniet zou doen. [appellant] voert aan dat zijn familie geen enkele band met Turkije heeft, dat zijn vrouw en kinderen de taal niet spreken en dat zij geen enkele mogelijkheid hebben om zich daar te vestigen. Zelfs een bezoek aan de gevangenis in Turkije zou bijzonder gecompliceerd zijn door de jonge leeftijd van de kinderen, de lange reisduur en de financiële situatie ([appellant] is kostwinner). Gelet op de ervaringen in andere Turkse uitleveringszaken is het volgens hem zelfs de vraag of de kinderen toestemming zullen krijgen om hun vader in detentie te bezoeken. De minderjarige kinderen van een andere cliënt van de advocaat van [appellant], die in 2015 vanuit Nederland aan Turkije werd uitgeleverd, is tot nu toe de toegang tot de gevangenis geweigerd omdat zij de Turkse nationaliteit niet bezitten, aldus [appellant]. Door uitlevering zou dus een eind komen aan het “family life” van [appellant] en zijn gezin. [appellant] betoogt dat staten volgens vaste jurisprudentie van het EHRM de beperking van de door artikel 8 EVRM beschermde rechten tot een minimum dienen te beperken en actief

naar alternatieven dienen te zoeken. Zij moeten een zorgvuldige afweging maken tussen hetgeen noodzakelijk is in een democratische samenleving en de rechten van de betrokkene en moeten kiezen voor de minst ingrijpende maatregel. Uitlevering aan Turkije is juist het meest ingrijpend, terwijl er concrete alternatieven zijn, te weten het ondergaan van zijn gevangenisstraf in Nederland of Bulgarije. Indien [appellant] zijn straf in Bulgarije zou uitzitten zou zijn gezin hem wel kunnen volgen, aldus [appellant].

7.

Grief 2 is gericht tegen de verwerping van het beroep op de artikelen 18 en 21 VWEU. De Staat moet aan alle EU-burgers dezelfde behandeling geven en mag niet in strijd handelen met het non-discriminatiebeginsel van het VWEU. Dit betekent, aldus [appellant], dat de Staat ter voorkoming van straffeloosheid zelf de tenuitvoerlegging van de straf van Turkije moet overnemen of in ieder geval "aanvullende actie" (memorie van grieven p. 7) moet ondernemen om Bulgarije in de gelegenheid te stellen dit te doen. Volgens [appellant] heeft de Staat niet aan zijn verplichtingen uit het *Petruhhin*-arrest voldaan. Naar zijn mening is louter informeren niet voldoende, aangezien uit *Petruhhin* blijkt dat "alle mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand" moeten worden aangewend. Bovendien was de vraag van de Minister of bij Bulgarije sprake is van een voornemen om een EAB uit te vaardigen, onjuist geformuleerd. Bulgarije had moeten worden gevraagd of zij een verzoek tot overname van de straf wilde doen onder het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (*Trb.* 1983, 74). Voor zover onduidelijk is of de plicht van de Staat zo ver reikt, verzoekt [appellant] aanhouding van de zaak totdat antwoord is gegeven op de prejudiciële vragen in een Finse zaak (*Oikusministerio vs Raugevicius C* 247/17).

9.

Het hof stelt voorop dat de Staat niet althans onvoldoende gemotiveerd heeft betwist dat uitlevering naar Turkije de gevolgen zal hebben die [appellant] schetst. Dit betekent dat een dreigende inbreuk op het gezinsleven van [appellant] voorshands voldoende aannemelijk is en dat het er dus om gaat of die inbreuk gerechtvaardigd is. Bij de beoordeling van de vraag of de Minister in redelijkheid tot uitlevering heeft kunnen beslissen, geldt dat de inbreuk op het recht op respect voor het gezinsleven in het algemeen wordt gerechtvaardigd (als bedoeld in lid 2 van artikel 8 EVRM) door de verdragsrechtelijke verplichting om aan een uitleveringsverzoek daar waar mogelijk gevolg te geven (in dit geval artikel 1 van het Europees verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957, *Trb.* 1965, 9). Uit de rechtspraak van het EHRM (o.a. *King t. het Verenigd Koninkrijk*, EHRM 26 januari 2000, ECLI:NL:XX:2010:BM8413, *NJ* 2010, 449, par. 29) blijkt dat slechts in uitzonderlijke omstandigheden het gezinsleven van meer gewicht kan worden geoordeeld dan voormelde verdragsrechtelijke verplichting en dat het EVRM aan burgers geen recht verschaft om in een bepaald land berecht of gedetineerd te worden. Aan dit laatste heeft het EHRM toegevoegd dat de mogelijkheid van berechting in dat bepaalde land, als alternatief voor uitlevering, een omstandigheid is die kan meewegen bij de vraag of uitlevering in strijd is met het EVRM.

(...)

11.

Het is op zichzelf juist dat in de arresten inzake *Petruhhin* en *Pisciotti* wordt overwogen dat alle mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand moeten worden aangewend die op strafrechtelijk gebied uit hoofde van het Unierecht bestaan om EU-burgers te beschermen tegen maatregelen die hun het in art. 21 VWEU neergelegde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te kunnen reizen en te verblijven zouden kunnen ontnemen en tegelijkertijd straffeloosheid ten aanzien van strafbare feiten tegen te gaan. Dit neemt niet weg dat deze arresten aan de lidstaten geen verdergaande verplichting opleggen dan een plicht tot informatieverstrekking aan de betrokken andere lidstaat is. De vraag hoe ver die informatieverplichting reikt kan naar het oordeel van het hof niet los worden gezien van de bedoelde overwegingen en van het gemotiveerde beroep op een dreigende schending van artikel 8 EVRM in het onderhavige geval. Lidstaten dienen bij de uitvoering van EU-recht immers het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: het Handvest) na te leven en de uitleg van het EU-recht – en dus ook van voormelde arresten – moet in overeenstemming zijn met het Handvest. In dit concrete geval geldt dat artikel 7 van het Handvest, het artikel dat correspondeert met artikel 8 van het EVRM, moet worden gerespecteerd. Op grond van artikel 52 lid 3 van het Handvest moet deze bepaling worden uitgelegd in overeenstemming met de uitleg die het EHRM op grond van zijn eigen rechtspraak aan artikel 8 EVRM geeft. Daar komt bij dat artikel 21 VWEU meebrengt dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat EU-burgers ervan weerhouden worden zich in een andere lidstaat te vestigen uit vrees voor een inbreuk op hun gezinsleven als in deze zaak aan de orde is.

12.

Naar voorlopig oordeel van het hof brengt dit mee dat de uit de arresten *Petruhhin* en *Pisciotti* voortvloeiende informatieverplichting in een geval als het onderhavige aldus moet worden begrepen dat de Staat een redelijke inspanning moet verrichten om de dreigende inbreuk op het gezinsleven van [appellant] zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Een dergelijke verplichting jegens [appellant] vloeit voort uit artikel 8 EVRM jo artikel 7 Handvest, alsmede uit de artikel 21 VWEU. Voor de onderhavige zaak betekent dit dat de Staat er niet mee kon volstaan een standaardbrief met een algemene verwijzing naar het uitleveringsverzoek aan Bulgarije te zenden. De Staat had tevens zodanig specifieke informatie moeten geven omtrent de persoon van de opgeëiste persoon, zijn gezinsomstandigheden en de dreigende inbreuk op zijn gezinsleven als uitlevering naar Turkije zou worden geëffectueerd, dat de lidstaat waar de opgeëiste persoon onderdaan van is (in dit geval Bulgarije) in staat was gesteld een geïndividualiseerde beoordeling uit te voeren van de vraag of er, gelet op artikel 8 EVRM jo artikel 7 Handvest en artikel, 21 VWEU, aanleiding is om de tenuitvoerlegging van de straf van [appellant] over te nemen.

13.

Vast staat dat de Staat dit niet heeft gedaan. Daarmee heeft de Staat naar voorlopig oordeel van het hof niet afdoende voldaan aan zijn informatieverplichting. Dit betekent dat de Minister in redelijkheid niet kon beslissen om tot uitlevering aan Turkije over te gaan.”

1. Inleiding

Uitlevering ziet op de verwijdering van een persoon uit een lidstaat met het oog op zijn strafrechtelijke vervolging of de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf in de daartoe verzoekende staat.^[2] Het uitleveringsrecht maakt onderscheid tussen vervolgingsuitlevering en executie-uitlevering. Het doel van deze procedure is het voorkomen van straffeloosheid van een persoon die zich in een andere staat bevindt dan waar hij een strafbaar feit heeft gepleegd.^[3]

Vanuit het Hof van Justitie EU is een beweging zichtbaar die zorgt voor een uitbreiding van de bescherming van EU-burgers in geval van uitlevering naar derde landen. Nu het uitleveringsrecht in beginsel tot de bevoegdheden van de individuele lidstaten behoort, is sprake van een uitbreiding van de werkingssfeer van het Unierecht. Het Hof heeft daartoe in de *Petruhhin*-zaak de eerste stappen gezet door te beslissen dat indien de opgeëiste persoon onderdaan is van een andere lidstaat, dit een mogelijke blokkade oplevert voor zijn uitlevering. Dit standpunt heeft het Hof later in *Pisciotti* en *Schöthöffer & Steiner* bevestigd. Dat dit consequenties zal hebben voor EU-burgers en de uitlevering naar derde landen behoeft weinig uitleg. Echter, wat de gevolgen hiervan zijn voor het nationale recht van de lidstaten en hun uitleveringsrelaties is niet duidelijk. Inmiddels zijn naar aanleiding van deze uitspraken nieuwe prejudiciële vragen gesteld aan het Hof op het gebied van executie-uitlevering van EU-burgers.^[4]

In deze rechtspraakrubriek wordt uiteengezet wat de gevolgen zijn van de uitspraken van het Hof voor Nederland. Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden in paragraaf 2 de uitspraken besproken.^[5] Op basis hiervan kan in paragraaf 3 worden vastgesteld of algemene lijnen uit deze uitspraken kunnen worden getrokken. In paragraaf 4 wordt beoordeeld wat de gevolgen zijn voor Nederland. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan de uit de uitspraken voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen lidstaten en een mogelijk daaruit resulterend Europees Aanhoudingsbevel. De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie waarin de ontwikkelingen in de recente jurisprudentie van het Hof worden samengevat en geduid.

2. De arresten

2.1 *Petruhhin*^[6]

Petruhhin, een Estse staatsburger, wordt door de Russische autoriteiten verdacht van poging tot georganiseerde drugshandel op hun grondgebied. Op 30 september 2014 wordt *Petruhhin* in Letland aangehouden en vervolgens in voorlopige hechtenis genomen. Op 21 oktober 2014 verzoekt Rusland Letland om zijn uitlevering.

Hoewel Letland toestemming verleent voor de vervolgingsuitlevering is *Petruhhin* van mening dat hij dezelfde behandeling dient te krijgen als een Letse onderdaan. Letland levert eigen onderdanen niet uit aan derde landen. Volgens *Petruhhin* is zijn uitlevering dan ook in strijd met het verdrag inzake rechtshulp en rechtsbetrekkingen tussen de Baltische staten^[7] en het EU-burgerschap. De hoogste rechter van Letland ziet dit anders en benadrukt dat noch het nationale recht noch de bilaterale verdragen voorzien in een belemmering voor de uitlevering van *Petruhhin* aan Rusland. Bovendien is het op grond van het nationale recht niet mogelijk om *Petruhhin* zelf te vervolgen. Echter, de ongelijke behandeling tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten zou strijdig kunnen zijn met het recht van Unieburgers op gelijkwaardige bescherming.

De verwijzende rechter stelt een drietal vragen. De verwijzende rechter wenst met zijn eerste twee vragen te vernemen hoe de regel dat eigen onderdanen niet worden uitgeleverd zich verhoudt tot de beginselen van non-discriminatie en vrij verkeer. De verwijzende rechter vraagt of deze Unierechtelijke beginselen zo moeten worden uitgelegd dat de in een

uitleveringsverdrag opgenomen nationaliteitsexceptie ook van toepassing moet zijn op onderdanen van een andere lidstaat.^[9] De derde vraag die de verwijzende rechter stelt is tweeledig. Zo vraagt de verwijzende rechter of een aangezochte lidstaat moet onderzoeken of de uitlevering geen inbreuk maakt op de in artikel 19 EU-Handvest geboden waarborgen. Deze waarborgen zien concreet op de bescherming tegen verwijdering, uitzetting of uitlevering aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat de opgeëiste persoon aan de doodstraf, folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verzoekende rechter te vernemen aan de hand van welke criteria een aangezochte lidstaat dit onderzoek moet uitvoeren.

Het Hof stelt vast dat het Unierecht van toepassing is, omdat Petruhhin gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen.^[9] Dit recht maakt deel uit van een reeks fundamentele bepalingen waarmee de doelstellingen van de Unie zoals geformuleerd in artikel 3 lid 2 VEU worden nagestreefd. Artikel 3 lid 2 VEU omvat de taak voor de Unie om haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) zonder binnengrenzen te bieden. In deze ruimte is het vrije verkeer van personen gewaarborgd in combinatie met onder andere de bestrijding van criminaliteit. De RVVR is bovendien onderdeel van de interne markt zoals omschreven in artikel 26 VWEU.^[10] Het Hof beslist dat nu de nationale bepaling enkel voorziet in de bescherming van eigen onderdanen tegen uitlevering, dit een verschil in behandeling op grond van nationaliteit tot gevolg heeft. Dit leidt tot een beperking van het recht om vrij te reizen binnen de EU. Echter, onder bepaalde omstandigheden kan de beperking gerechtvaardigd worden. Dit is het geval indien de beperking gebaseerd is op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht nagestreefde doel: het bestrijden van straffeloosheid.^[11] Een doel dat gelet op de doelstellingen van de Unie een rechtmatig voornemen is.^[12] Lidstaten dienen een onderscheid te maken tussen de situatie waarin eigen onderdanen zich bevinden en de situatie waarin onderdanen van andere lidstaten zich bevinden, aldus de advocaat-generaal.^[13] Hierbij dient de aangezochte lidstaat te onderzoeken of, in navolging van *aut dedere aut iudicare*, de Unieburger die niet kan worden uitgeleverd strafrechtelijk kan worden vervolgd in de aangezochte lidstaat voor de gepleegde strafbare feiten. Indien de aangezochte lidstaat niet tot strafrechtelijke vervolging kan overgaan, is er volgens de advocaat-generaal geen sprake van een vergelijkbare situatie en kan een beperking op het recht op vrij verkeer van personen worden gerechtvaardigd. Hoewel het Hof zich grotendeels in die beredenering kan vinden, gaat het Hof verder. Om de beperking op het vrij verkeer te rechtvaardigen, dient de aangezochte lidstaat minder aangrijpende middelen in overweging te nemen zoals een Europees Aanhoudingsbevel. Het Hof stelt dat Letland Estland op de hoogte moet stellen van het uitleveringsverzoek zodat Estland in de gelegenheid wordt gesteld een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen, mits Estland volgens het eigen nationale recht kan overgaan tot strafvervolging. Indien Estland besluit daartoe over te gaan, dient het Europees aanhoudingsbevel voorrang te krijgen op het uitleveringsverzoek van Rusland. Het Hof creëert daarmee een procedure die lidstaten moeten volgen wanneer zij een uitleveringsverzoek ontvangen voor een onderdaan van een andere lidstaat.^[14]

De laatste vraag van de verwijzende rechter beantwoordt het Hof bevestigend. Indien de aangezochte staat een redelijk vermoeden heeft dat een ernstig risico bestaat dat de opgeëiste persoon aan de doodstraf, folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen wordt onderworpen, is deze staat verplicht om dit verder te onderzoeken. Dit redelijk vermoeden kan bestaan uit het hebben van aanwijzingen op grond van toegankelijke bronnen zoals uitspraken van het EHRM.^[15] Onder verwijzing naar *Aranyosi en Căldăraru*^[16] bevestigt het Hof dat het oordeel van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat dat een dergelijk risico (niet) bestaat, steunen op objectieve, betrouwbare en specifieke informatie die bovendien up-to-date is. De enkele controle of de verzoekende staat is aangesloten bij de *UN Convention Against Torture* volstaat niet om een dergelijk oordeel te rechtvaardigen.^[17]

2.2. Pisciotti^[18]

In de kern brengt Pisciotti een vergelijkbare vraag als in *Petruhhin* voor het Hof. Pisciotti, een Italiaanse zakenman, wordt op 27 juni 2013 op het vliegveld van Frankfurt (Duitsland) aangehouden. De Verenigde Staten verzoekt om zijn uitlevering nu Pisciotti wordt verdacht van concurrentiebeperkende kartelpraktijken. Duitsland acht de uitlevering van Pisciotti naar de Verenigde Staten toelaatbaar, ondanks het beroep van Pisciotti op de nationaliteitsexceptie in de Duitse Grondwet. Deze exceptie ziet volgens de Duitse rechter specifiek op staatsburgers, zoals de medeverdachte Bangert in deze zaak. Bovendien stelt de rechter zich op het standpunt dat het Unierechtelijke beginsel van non-discriminatie niet van toepassing is op uitlevering.

Nadat Pisciotti zijn straf heeft uitgezeten, start hij een schadevergoedingsprocedure tegen Duitsland. Het *Landgericht Berlin* gaf aan zich niet te kunnen vinden in de eerdere uitspraken ten aanzien van de uitlevering en besluit prejudiciële vragen aan het Hof te stellen. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de uitspraak, dat het beginsel van non-discriminatie niet van toepassing is op uitleveringszaken, onjuist is. Daarbij vraagt de verwijzende rechter of, indien dit het geval is, dit tot gevolg heeft dat ongelijke behandeling tussen Duitse staatsburgers en onderdanen van een andere lidstaat onrechtmatig is.

Het Hof stelt, onder verwijzing naar *Petruhhin*, dat de uitlevering van Pisciotti valt onder het toepassingsbereik van artikel 18 VWEU en het uitleveringsverzoek bovendien gebaseerd is op de uitleveringsovereenkomst tussen de EU en de Verenigde

Staten.^[19] Doordat Piscioti tijdens zijn vlucht van Nigeria naar Italië een tussenstop heeft gemaakt in Duitsland, heeft Piscioti gebruik gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie.

Het Hof stelt vast dat de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten toestaat om de uitlevering van eigen onderdanen te weigeren op basis van een bilateraal verdrag of grondwettelijke bepalingen. Wel dient deze regeling in overeenstemming te zijn met het Unierecht. Hierop beslist het Hof dat sprake is van een beperking van het recht van vrij verkeer van personen nu Duitsland onderscheid maakt tussen eigen onderdanen en de onderdanen van een andere lidstaat. Echter, de ongelijke behandeling van Piscioti kan volgens het Hof gezien de omstandigheden worden gerechtvaardigd. Het Hof herhaalt de overwegingen uit *Petruhhin* en bevestigt het aldaar gecreëerde mechanisme. In deze zaak heeft Duitsland Italië geïnformeerd over de aanhouding van Piscioti en het uitleveringsverzoek. Toch heeft dit niet geleid tot een Europees Aanhoudingsbevel van de Italiaanse autoriteiten. Nu Duitsland zelf geen mogelijkheid heeft om Piscioti te vervolgen was zijn uitlevering toegestaan.

2.3. Schötthöffer & Steiner^[20]

In de zaak *Schötthöffer & Steiner* zijn de gestelde vragen aan het Hof vergelijkbaar. Het Hof doet de zaak dan ook grotendeels af onder verwijzing naar haar eerder gedane uitspraak in *Petruhhin*. Opvallend aan deze zaak is dat de opgeëiste persoon in kwestie, Adelsmayr, op dat moment nog *geen* gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Schötthöffer & Steiner is een in München (Duitsland) gevestigde maatschap van advocaten. Zij hebben de Oostenrijkse Adelsmayr uitgenodigd om een voordracht te geven over zijn ervaringen met de Verenigde Arabische Emiraten, waar hij tussen 2004 tot 2012 als arts werkzaam is geweest. De voordracht van Adelsmayr zal zien op de arbeidsomstandigheden daar en op de strafrechtelijke vervolging die zij tegen hem hebben ingesteld. Nadat in februari 2009 één van Adelsmayrs patiënten is komen te overlijden, heeft het Openbaar Ministerie van Dubai in 2011 de vervolging van Adelsmayr ingesteld, waarbij de doodstraf is geëist. In 2012 verlaat Adelsmayr de Verenigde Arabische Emiraten en hij wordt bij verstek veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf. Ondanks dat Adelsmayr niet veroordeeld is tot de doodstraf kan de procedure nog worden hervat, met als gevolg dat een veroordeling tot de doodstraf alsnog mogelijk is. Ook in Oostenrijk werd tegen Adelsmayr een strafprocedure gestart ten aanzien van het gepleegde strafbare feit in de Verenigde Arabische Emiraten. Echter, die zaak werd in 2014 geseponeerd omdat Adelsmayr aannemelijk heeft kunnen maken dat de in Dubai aangespannen procedure vermoedelijk op een lastercampagne berust.

Hoewel Adelsmayr in eerste instantie ingaat op het verzoek van Schötthöffer & Steiner besluit hij op het laatste moment om niet af te reizen naar Duitsland. Reden hiervoor is dat Adelsmayr er niet zeker van is dat de Duitse autoriteiten hem niet zullen uitleveren aan de Verenigde Arabische Emiraten. Echter, het door Adelsmayr ondertekende contract bevat een clause waarin staat dat indien hij een maand voor zijn voordracht afzegt, dit leidt tot een forfaitaire onkostenvergoeding van € 150,-. Schötthöffer & Steiner beroepen zich op deze clause, nu er geen redelijke grond is om de voordracht af te zeggen. Volgens hen heeft Adelsmayr namelijk niet te vrezen voor uitlevering.

Het Hof stelt vast dat ondanks dat Adelsmayr (nog) geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, de situatie wel degelijk valt onder de beginselen van non-discriminatie en het vrij verkeer zoals opgenomen in artikel 18 en artikel 21 VWEU. Doordat Adelsmayr uit angst voor uitlevering de voordracht heeft afgezegd, wordt hij in zijn recht op vrij verkeer beperkt.

Daarnaast beslist het Hof dat Artikel 19 van het Handvest uitlevering verbiedt van personen naar staten waar zij ernstig risico lopen aan de doodstraf te worden onderworpen. Ondanks dat Adelsmayr is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, kan de doodstraf nog steeds aan hem worden opgelegd. Dat het Hof beslist dat artikel 19 van het Handvest aan uitlevering in de weg staat is dan ook niet opmerkelijk. Gezien deze uitleg beslist het Hof dat op de overige gestelde vragen niet hoeft worden ingegaan.

3. Algemene lijnen

3.1. Inleiding

Uit de uitspraken van het Hof komt naar voren dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een nationaliteitsexceptie hanteert in haar uitleveringsrelaties. Echter, de beslissing om eigen onderdanen niet uit te leveren enerzijds en daartegenover de beslissing om andere Unieburgers wél uit te leveren, levert een beperking van het vrij verkeer van personen op. Deze gedachte maakt dat het Hof een mechanisme voor de aangezochte staat creëert wanneer zij een uitleveringsverzoek ontvangt dat betrekking heeft op de onderdaan van een andere lidstaat. Wil deze beperking gerechtvaardigd zijn dan dient de aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is te informeren om deze in de gelegenheid te stellen een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Het Hof creëert dus allereerst een informatieplicht voor de aangezochte lidstaat. Uitgangspunt in deze situatie is volgens het Hof dat een

Europees Aanhoudingsbevel voorrang heeft boven het uitleveringsverzoek. Reden hiervoor is dat deze manier van samenwerking de uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen minder aantast dan bij uitlevering het geval zal zijn. Bovendien wordt de doelstelling van het voorkomen van het risico op straffeloosheid ook bereikt. Tussen de Unie en de lidstaten wordt een loyale samenwerking beoogd. Door samen te werken steunen de lidstaten elkaar bij de vervulling van de taken die voortvloeien uit de EU-verdragen.^[21] Bescherming van haar burgers en hun rechten is daarbij een belangrijke taak. Ondanks dat artikel 3 lid 5 VEU expliciet vermeldt dat de Unie haar burgers ook beschermt wanneer zij betrekkingen met derde landen aangaat, lijkt het Hof zich op het standpunt te stellen dat de rechten van Unieburgers beter beschermd worden binnen de EU. Om die reden dienen lidstaten eerst alle Unierechtelijke instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking en wederzijdse bijstand aan te wenden voordat wordt overgegaan tot uitlevering. Hierna wordt nader stilgestaan bij de algemene lijnen die volgen uit de besproken uitspraken.

3.2 EU-burgerschap en uitlevering

De uitspraken van het Hof kunnen worden gezien als een versterking van de rechten van EU-burgers. Zoals in de preambule van het Handvest naar voren komt stelt de Unie haar onderdanen centraal in haar optreden door het EU-burgerschap in te stellen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen.^[22] Inmiddels heeft de EU-burger in de Europese rechtsorde een eigen plek gekregen naast de lidstaten.^[23] Het EU-burgerschap kan worden gezien als de gemeenschappelijke status van de onderdanen van de lidstaten waaraan een aantal specifieke rechten zijn verbonden.^[24] Hiervan zijn het vrij verkeer van personen en vestiging op het grondgebied van de EU de belangrijkste.^[25]

De recente uitspraken van het Hof hebben tot gevolg dat EU-burgerschap ook rechten met zich brengt in uitleveringssituaties. Uitlevering maakt deel uit van het klassieke domein van justitiële samenwerking en wordt enerzijds gereguleerd door het nationale recht van de betrokken staten en anderzijds verdragen op bilateraal en/of multilateraal niveau. Hierbij zijn het binnen de Raad van Europa tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende Uitlevering^[26] en de aanvullende protocollen^[27] bij dit verdrag van belang. Afgezien hiervan valt uitlevering onder de bevoegdheden van de lidstaten. Een eerste conclusie is dat uitlevering binnen de werkingssfeer van het Unierecht wordt gebracht, doordat een EU-burger gebruik maakt, of in het geval van *Schöthöffer & Steiner* gebruik wil maken, van zijn recht op vrij verkeer. Het Hof verwijst naar artikel 3 lid 2 VEU, waarin de verplichting voor de EU is vastgelegd om voor haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te creëren.^[28] Het vrij verkeer van personen is niet enkel één van de fundamentele beginselen in de verwezenlijking van de interne markt, maar ook een specifiek kenmerk van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.^[29] Daarmee ligt de bevoegdheid om, op het gebied van uitlevering, binnen eigen grondgebied van een lidstaat gezag uit te oefenen over personen die zich daarop bevinden niet meer primair bij de lidstaten ligt.^[30] Dit heeft tot gevolg dat de nationale bepalingen het Unierecht moeten eerbiedigen. Doordat de Unie streeft naar een vrij verkeer van personen is de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een ruimte zonder binnengrenzen.^[31] Echter, het openstellen van de binnengrenzen heeft ook een keerzijde. Zo kunnen de open grenzen voor onderdanen ook werken als een stimulans om strafbare activiteiten te verplaatsen naar lidstaten die zich tolerant opstellen ten aanzien van bepaalde feiten.^[32]

In *Petruhhin*, en later bevestigd in *Pisciotti* en *Schöthöffer & Steiner*, beslist het Hof dat het voorkomen van straffeloosheid in uitleveringssituaties een legitiem doel is om een beperking op het vrij verkeer van personen te rechtvaardigen, gelet op de doelstellingen van de Unie bij het verwezenlijken van de interne markt.^[33] Zeker met het oog op de hierboven genoemde keerzijde van de open grenzen is dit een logische conclusie. Wel dient de aangezochte lidstaat minder ingrijpende middelen te overwegen om deze beperking minimaal te houden. Het Hof stelt zich op het standpunt dat het gebruik van alle Unierechtelijke instrumenten voor samenwerking en wederzijdse bijstand, zoals het Europees Aanhoudingsbevel, een minder ernstige beperking opleveren dan uitlevering. Dit heeft tot gevolg dat deze mechanismen die ook straffeloosheid proberen tegen te gaan eerst moeten worden aangewend. Wel benadrukt het Hof dat wanneer de uitlevering een schending van artikel 19 Handvest oplevert, de uitlevering zal moeten worden geweigerd. Hiermee onderschrijft het Hof nogmaals de beslissing uit *Aranyosi & Căldăraru*.^[34]

Het Hof benadrukt dat indien lidstaten een nationaliteitsexceptie in hun uitleveringsrelaties erkennen voor hun eigen onderdanen, zij andere EU-burgers in beginsel ook bescherming moet bieden indien deze gebruik maken van hun recht op vrij verkeer van personen. Hiermee koppelt het Hof het bestaan van een nationaliteitsexceptie in uitleveringsrelaties aan de Unierechtelijke beginselen voor de verwezenlijking van de interne markt en de ruimte van vrijheid veiligheid en recht.

3.3 De nationaliteitsexceptie bij uitlevering

Door het aangaan van een verdragsrelatie geven staten aan – in ieder geval tot op zekere hoogte – vertrouwen te hebben in elkaars rechtssystemen.^[35] Hetzelfde geldt op EU-niveau. Toch is dit vertrouwen niet absoluut zoals de nationaliteitsexceptie weergeeft. Deze weigeringsgrond voorkomt de uitlevering van eigen onderdanen en vormt een belangrijke uitzondering op de verplichting tot uitlevering zoals neergelegd in artikel 1 Europees Verdrag betreffende uitlevering.^[36] Ratio van deze weigeringsgrond is de plicht van staten om hun onderdanen te beschermen tegen strafrechtstelsels van andere staten, waarvan zij de procedure en de taal niet kennen.^[37] Om die reden dient bij voorkeur de

lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is over te gaan tot strafvervolging of executie. Hoewel de grondslag oorspronkelijk te vinden is in de nationale wetgeving van de lidstaten^[38] is de exceptie inmiddels gecodificeerd in het merendeel van de uitleveringsverdragen.^[39] Desondanks zal het van het nationale recht van de aangezochte lidstaat afhangen of deze haar onderdaan uitlevert.^[40]

Het Europees uitleveringsverdrag voorziet in de mogelijkheid voor staten om een verklaring af te leggen over de term 'onderdanen'.^[41] Zo kan een staat zelf aangeven wie volgens het nationale recht als onderdaan wordt gezien. Indien een persoon een dubbele nationaliteit heeft, staat dit niet in de weg aan de uitoefening van de bevoegdheid tot weigering.^[42] In artikel 6 onder c van het Europees Uitleveringsverdrag is bepaald dat in beginsel het tijdstip van de beslissing op het uitleveringsverzoek leidend is bij de bepaling van de hoedanigheid van onderdaan. Echter, indien de opgeëiste persoon na de beslissing op het uitleveringsverzoek, maar vóór de feitelijke uitlevering aan de verzoekende staat, alsnog de hoedanigheid van onderdaan van de aangezochte staat verkrijgt, mag de aangezochte staat alsnog zijn uitlevering weigeren.

Wanneer de aangezochte staat de uitlevering van haar onderdaan weigert, kan de verzoekende staat deze vragen om de zaak voor te leggen aan haar bevoegde nationale autoriteiten.^[43] De aangezochte staat is vervolgens verplicht om aan dit verzoek gehoor te geven. Toch strekt de verplichting uit artikel 6 lid 2 Europees Uitleveringsverdrag niet zover dat de aangezochte staat verplicht is tot het instellen van de vervolging.^[44] Of de aangezochte staat overgaat tot vervolging hangt af van de nationale wetgeving. Wel dient de verzoekende staat van de beslissing op de hoogte te worden gesteld.

In *Petruhhin* onderstreept advocaat-generaal Bot het belang van het beginsel van *aut dedere, aut judicare*. Op grond van dit beginsel dient de aangezochte staat de keuze te maken tussen uitlevering of zelf strafvervolging instellen.^[45] Met dit beginsel bestaat een wederzijdse algemene verbintenis tussen staten om straffeloosheid te bestrijden.^[46] In de besproken uitspraken van het Hof was het op grond van het nationale recht niet mogelijk voor de aangezochte lidstaat om zelf tot vervolging over te gaan. Het Hof creëert een andere mogelijkheid om straffeloosheid tegen te gaan door voor de aangezochte lidstaat de verplichting te scheppen om de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is in de gelegenheid te stellen om tot strafvervolging over te gaan.

3.3 Het actieve nationaliteitsbeginsel

Het actieve nationaliteitsbeginsel heeft zijn grondslag zowel in de nationale wetgeving van het merendeel van de lidstaten als ook in verschillende Unierechtelijke instrumenten,^[47] waaronder het Kaderbesluit EAB.^[48] Ook in de uitleveringsovereenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten, die een wezenlijke rol speelt in *Pisciotti*, is dit beginsel neergelegd.

Het actieve nationaliteitsbeginsel kan worden gezien als een autonome realiteit van de nationaliteitsexceptie.^[49] Lidstaten die eigen onderdanen niet uitleveren zullen in de meeste gevallen zelf rechtsmacht kunnen vestigen over strafbare feiten gepleegd door onderdanen buiten haar grondgebied. Het Hof lijkt om die reden te veronderstellen dat lidstaten die eigen onderdanen niet uitleveren ook hun uitlevering vanuit een andere lidstaat willen voorkomen.^[50] Het Hof geeft de lidstaten de mogelijkheid om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Indien een lidstaat besluit geen Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen, net als in *Pisciotti*, dan staat het Unierecht in beginsel niet aan uitlevering in de weg.^[51]

Het Europese Aanhoudingsbevel is na de versnelde invoering in 2002 met recht het vlaggenschip van het beginsel van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen te noemen.^[52] Het Europees aanhoudingsbevel wordt door het Hof gezien als een rechtvaardiging van de beperking van het recht van vrij verkeer, nu het risico op straffeloosheid zoveel mogelijk wordt vermeden en dit een minder ingrijpend mechanisme is dan de uitlevering aan een derde land. Echter, het is de vraag of een Europees Aanhoudingsbevel ook een effectief middel is om het risico op straffeloosheid te vermijden. Zoals advocaat-generaal Bot in zijn conclusie stelt, is enkel de mogelijkheid om op grond van het actieve nationaliteitsbeginsel rechtsmacht te vestigen over de strafbare feiten, onvoldoende voor een lidstaat om een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen.^[53] Het gebrek aan informatie kan alsnog een obstakel opwerpen. Daarbij komt dat niet duidelijk is of deze lidstaat in de gelegenheid moet worden gesteld om een nieuw onderzoek te openen. Het *European Judicial Network* stelt zich op het standpunt dat dit niet het geval is. De uitwisseling van informatie zou vooral zien op het in de gelegenheid stellen van die lidstaat om een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen in het geval deze al is aangevangen met een eigen strafrechtelijk onderzoek naar de opgeëiste persoon.^[54] Om die reden ziet deze mogelijkheid dus niet op het instellen van een nieuw onderzoek naar het strafbare feit en de opgeëiste persoon wiens uitlevering is gevraagd. Bovendien zal deze lidstaat grotendeels afhankelijk zijn de medewerking van het derde land.^[55] Indien deze haar medewerking weigert, dan bestaat het risico dat de vervolging wordt stopgezet, tenzij de lidstaat voldoende bewijzen tegen de opgeëiste persoon heeft uit eigen onderzoek. Nu de lidstaat op grond van de nationaliteitsexceptie eigen onderdanen niet uitlevert, is het maar de vraag of het risico op straffeloosheid daadwerkelijk zoveel mogelijk wordt vermeden.

3.4 Samenloop van verzoeken: voorrang van een Europees Aanhoudingsbevel?

Het Hof beslist dat in uitleveringssituaties die betrekking hebben op een onderdaan van een andere lidstaat de uitwisseling

van informatie tussen lidstaten de voorkeur heeft. Op die manier stelt de aangezochte lidstaat de andere lidstaat in de gelegenheid een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Indien deze lidstaat daartoe overgaat, dient dit bevel voorrang te krijgen boven het uitleveringsverzoek. Zo handelt de aangezochte lidstaat op een wijze die de uitoefening van het recht op vrij verkeer minder aantast dan dat het geval zou zijn bij zijn uitlevering én wordt het risico op straffeloosheid zoveel mogelijk voorkomen. Wel benadrukt het Hof in *Pisciotti* dat deze voorrang geen automatisme is, maar een mogelijkheid.^[56] Wil een Europees aanhoudingsbevel voorrang krijgen dan zal dat bevel minstens op diezelfde feiten betrekking moeten hebben en moet de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is rechtsmacht kunnen vestigen.

Ondanks dat het Hof in *Pisciotti* enige ruimte lijkt te creëren voor een afweging tussen het uitleveringsverzoek en het overleveringsbevel, lijkt deze laatste alsnog voorrang te krijgen. Zo herhaalt het Hof zijn overweging uit *Petruhhin* dat de aangezochte lidstaat op verzoek de opgeëiste persoon overlevert.^[57] De uitkomst van het afwegingsmechanisme zoals onder andere neergelegd in artikel 10 tweede lid van de overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten^[58] en artikel 16 lid 3 Kaderbesluit EAB lijkt daarmee op voorhand vast te staan. Een meerderheid van het *European Judicial Network* heeft naar voren gebracht dat de voorrang van het Europees Aanhoudingsbevel niet automatisch kan plaatsvinden en de bevoegde autoriteiten dit per geval dienen te overwegen.^[59] Het is aan de aangezochte staat om te beslissen welk bevel voorrang zal krijgen. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van het feit, de plaats waar het feit heeft plaatsgevonden en het toepasselijke verdrag tussen de staten een rol. Bovendien dient de aangezochte lidstaat rekening te houden met de nationaliteit van de opgeëiste persoon. Op die manier doet een lidstaat recht aan zowel de Unierechtelijke als de verplichtingen naar een derde staat.

Door de uitspraken van het Hof komen de Unierechtelijke verplichtingen evenwel op de voorgrond te staan. Reden hiervoor lijkt een grote mate van vertrouwen in de Unie en haar lidstaten te zijn. Dat het Hof dit vertrouwen stelt is enerzijds niet verwonderlijk nu zij uiteindelijk hetzelfde doel voor ogen hebben: het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarin Unieburgers dezelfde rechten toekomen. Lidstaten dienen loyaal samen te werken en elkaar te respecteren bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.^[60] De bescherming van Unieburgers en de aan haar toekomende rechten is één van die taken. Het Hof lijkt te veronderstellen dat deze bescherming beter gewaarborgd wordt binnen de Unie dan daarbuiten, nu een Unieburger zich binnen de Unie kan beroepen op zijn unierechten. Bovendien zitten aan overlevering grote voordelen verbonden voor de opgeëiste persoon niet enkel ten aanzien van de overleveringsprocedure zelf, maar in de meeste gevallen ook voor zijn rehabilitatie.^[61] Toch is het de vraag of in alle gevallen het recht op vrij verkeer van personen minder wordt aangetast indien de aangezochte lidstaat de opgeëiste persoon niet uit- maar overlevert.^[62] Recente zaken brengen naar voren dat ook binnen de Unie het beschermingsniveau ten aanzien van Unieburgers op verschillende terreinen te wensen overlaat. Gedacht kan worden aan de *rule of law* kwestie in Polen, maar ook de zaak van *Aranyosi & Căldăraru* maakt duidelijk dat vertrouwen niet altijd gerechtvaardigd is. Echter, indien de overlevering om een bepaalde reden zoals de schending van een mensenrecht geen doorgang kan vinden volgt geenszins uit de besproken uitspraken dat uitlevering niet mogelijk is.

4. Gevolgen van de uitspraken voor Nederland

4.1 Inleiding

Het Nederlandse uitleveringsrecht heeft als uitgangspunt dat Nederland slechts uitlevert indien hiervoor een basis kan worden gevonden in een verdrag.^[63] De inhoud van deze verdragen en de verplichtingen die daaruit voortvloeien worden onder meer bepaald door de aanvullende protocollen en gemaakte voorbehouden bij de verdragen.^[64] Nederland is bij verschillende multilaterale en bilaterale verdragen partij. Te denken valt aan het Europees Verdrag betreffende uitlevering^[65] en uitleveringsverdragen tussen Nederland en derde staten zoals Argentinië^[66] en Australië^{[67], [68]}. Echter, door de uitspraken van het Hof lijken deze verdragen op de achtergrond te worden gezet.

Bovendien levert Nederland eigen onderdanen ten aanzien van strafexecutie niet uit.^[69] Voor vervolgingsuitlevering geldt dat eigen onderdanen uitgeleverd kunnen worden indien zij, bij het opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, deze straf in Nederland kunnen ondergaan. Deze nationaliteitsexceptie is ook vervat in de multilaterale en bilaterale verdragen waarbij Nederland als verdragspartij is opgenomen. Als lidstaat zal Nederland zich in zulke gevallen moeten houden aan het door het Hof gecreëerd mechanisme. Dit heeft gevolgen voor de informatie-uitwisseling tussen lidstaten, de EAB-procedure en de voorrangregels bij samenloop van verzoeken. Om die reden is het van belang inzichtelijk te krijgen wat de gevolgen van de uitspraken van het Hof voor Nederland en haar uitleveringsrelaties zal zijn.

4.2 Informatie-uitwisseling tussen lidstaten

Het Hof creëert een informatieplicht voor de aangezochte lidstaat, waarbij deze informatie moet worden gestuurd naar de centrale autoriteiten van de betreffende lidstaat.^[70] Nu het Hof slechts spreekt over de bevoegde autoriteit, zal op de nationale uitleveringsregels moeten worden teruggevallen om te beslissen wie daarvoor verantwoordelijk is. De Hoge Raad

[71]

beslist dat de Minister van Justitie en Veiligheid voor de informatie-uitwisseling verantwoordelijk is.^[71] Dat deze taak aan de minister toekomt, is gezien zijn gewichtige rol in uitleveringsprocedures geen opmerkelijke beslissing.^[72] Zo loopt het contact in uitleveringssituaties via de diplomatieke kanalen en is het de minister die het uitleveringsverzoek ontvangt.

De uitleveringswet zorgt voor een gedeelde besluitvorming tussen de uitleveringsrechter en de minister ten aanzien van een uitleveringsverzoek.^[73] De uitleveringsrechter heeft een zekere bevoegdheid te oordelen over de toelaatbaarheid van het uitleveringsverzoek, maar het is de minister die de definitieve beslissing neemt.^[74] Ook in het geval van een aangehouden uitleveringsverzoek loopt het contact tussen de verzoekende staat en Nederland dus via de minister. De uitleveringswet behelst bovendien weigeringsgronden voor uitlevering die uitsluitend ter beoordeling van de minister staan.^[75] Doordat uitlevering plaatsvindt tussen staten ligt het door het interstatelijke karakter voor de hand dat een orgaan van de regering van de aangezochte staat betrokken is bij de besluitvorming.^[76] Hierdoor wordt de minister in de gelegenheid gesteld om de belangen van de Staat in het oog te houden.

Ook indien sprake is van zowel een Europees Aanhoudingsbevel en een uitleveringsverzoek lijkt dit niet anders te liggen.^[77] Hoewel in deze zaak het overleveringsbevel van de Poolse autoriteiten zag op andere strafbare feiten dan het uitleveringsverzoek van Oekraïne zal de informatie-uitwisseling met Polen via de minister moeten lopen. Reden hiervoor is dat de minister immers op grond van artikel 35 van de uitleveringswet de bevoegdheid heeft om te oordelen in het geval van een samenloop van verzoeken.

In de lagere instanties wordt de reikwijdte van de informatieverplichting verder uiteengezet. Zo beslist de rechtbank Den Haag dat deze informatieverplichting slechts ziet op het verstrekken van informatie.^[78] In die zaak heeft de minister de Griekse autoriteiten op de hoogte gesteld van het executie-uitleveringsverzoek, maar zij gaven aan geen Europees Aanhoudingsbevel voor de vervolging van haar onderdaan uit te vaardigen. De verdachte stelt zich op het standpunt dat de staat niet heeft voldaan aan de informatieverplichting uit *Petruhhin*, nu hij reeds is veroordeeld door de Russische autoriteiten. Echter, de rechtbank beslist dat de informatieverplichting niet zo ver strekt dat de minister moet vragen of de Griekse autoriteiten willen overgaan tot overname van de straf.^[79]

Uit de uitspraak van het gerechtshof Den Haag komt naar voren dat deze informatieverplichting onder omstandigheden wél verder kan reiken.^[80] In deze zaak heeft de minister de Bulgaarse autoriteiten geïnformeerd over het uitleveringsverzoek van Turkije. Bulgarije heeft laten weten dat zij niet zullen overgaan tot het uitvoerdigen van een Europees Aanhoudingsbevel. De voorzieningenrechter benadrukt dat in *Petruhhin* en *Pisciotti* wordt overwogen dat *alle* mechanismen voor de samenwerking en wederzijdse bijstand op het gebied van het strafrecht van het Unierecht moeten worden aangewend om de beperking op het recht op vrij verkeer van personen te rechtvaardigen.^[81] Hiermee worden instrumenten zoals de overdracht en overname van strafvervolging en executie ook binnen de mogelijkheden van de nieuwe informatieverplichting gebracht. Hoewel het gerechtshof benadrukt dat uit de uitspraken van het Hof geenszins volgt dat de verplichting verder reikt dan het verstrekken van informatie, benadrukt het gerechtshof wél dat dit samenhangt met het gemotiveerde beroep op een dreigende schending van artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest. Bij de uitvoering van het Unierecht dient het Handvest te worden nageleefd, waardoor de staat een redelijke inspanning moet leveren om inbreuken op de daarin neergelegde rechten te voorkomen. Zeker gezien het gevoerde gemotiveerde verweer met betrekking tot de detentieomstandigheden in Turkije, na de mislukte coup, dient de staat een grotere inspanning te verrichten. Het gerechtshof stelt dat de minister Bulgarije van specifieke informatie had moeten voorzien over de opgeëiste persoon, zijn gezinsomstandigheden en de dreigende inbreuk op zijn gezinsleven. Indien de minister Bulgarije van die informatie zou hebben voorzien, waren de Bulgaarse autoriteiten beter in staat geweest om te beoordelen of er aanleiding is om de tenuitvoerlegging van de straf van Turkije over te nemen.^[82] Het gerechtshof vernietigt het vonnis, waarmee de uitlevering van de opgeëiste persoon wordt aangehouden. De minister zal alsnog in de gelegenheid worden gesteld om Bulgarije van deze informatie te voorzien, waarmee Bulgarije opnieuw de mogelijkheid krijgt om een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen.

4.3 Het Europees aanhoudingsbevel

Om aan de informatieverplichting te voldoen lijkt het volgens het *European Judicial Network* voldoende om de andere lidstaat de informatie te sturen zoals neergelegd in een Schengen-informatiesysteem melding.^[83] In het geval van overlevering komt deze informatie overeen met de gegevens die worden vermeld bij een Europees aanhoudingsbevel.^[84] Aangepast naar een uitleveringszaak dient in ieder geval de identiteit en de nationaliteit van de persoon en de contactgegevens van de bevoegde autoriteit te worden opgenomen. Daarnaast zal de minister moeten vermelden dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat. In het geval van vervolgingsuitlevering zal dat het verzoek tot uitlevering zijn. Voor de overige gegevens zoals de aard en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit, de omstandigheden waar en waaronder het feit is gepleegd en de opgelegde of geldende straf, kan de aangezochte lidstaat in de meeste gevallen volstaan met het bijvoegen van het verzoek tot uitlevering. De beslissing van het Gerechtshof Den Haag brengt naar voren dat in gevallen waarin mogelijke mensenrechtenschendingen een rol spelen de informatie met betrekking tot de persoon verder strekt dan zijn identiteit en nationaliteit.^[85] Welke informatie over de persoonlijke omstandigheden de minister dient te vermelden, lijkt dus

samen te hangen met de mensenrechten die in een specifiek geval spelen.

Daarbij rijst de vraag of de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is ook daadwerkelijk moet overgaan tot vervolging of dat op basis van nationale wet- en regelgeving kan worden besloten om hiervan af te zien.^[86] In *Petruhhin en Pisciotti* stelt het Hof dat met de informatie-uitwisseling de lidstaat *in de gelegenheid* wordt gesteld om, voor zover deze *rechtsmacht* kan vestigen over de gepleegde strafbare feiten, een Europees Aanhoudingsbevel uit te vaardigen.^[87] Indien deze lidstaat op grond van haar nationale wetgeving geen rechtsmacht kan vestigen kan de aangezochte lidstaat dus in beginsel overgaan tot uitlevering. Nu het Hof spreekt over het 'in de gelegenheid stellen' lijkt het Hof geen verplichting voor de lidstaten te creëren om over te gaan tot het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel. Bovendien is in de *Pisciotti*-zaak Italië niet overgegaan tot het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel. Het Hof concludeerde hier dat nu Duitsland zelf geen mogelijkheid had om op grond van het nationale recht *Pisciotti* te vervolgen zijn uitlevering was toegestaan.

4.4 Voorrang van een Europees aanhoudingsbevel

Indien de andere lidstaat besluit over te gaan tot het uitvaardigen van een Europees Aanhoudingsbevel, dient deze volgens het Hof voorrang te krijgen. In *Pisciotti* lijkt het Hof een kleine ruimte te creëren voor een afweging door te benadrukken dat het Europees aanhoudingsbevel minstens op dezelfde feiten betrekking moet hebben én de lidstaat rechtsmacht moet kunnen vestigen over deze feiten.^[88] Ondanks dat het Hof daar benadrukt dat de voorrang geen automatisme is maar een mogelijkheid, geeft het Hof bij een samenloop van verzoeken het Europees aanhoudingsbevel toch prioriteit.

Verschillende bilaterale uitleveringsverdragen bevatten voorzieningen voor gevallen spreken van samenloop van uitleveringsverzoeken en/of overleveringsverzoeken. Zo is in het verdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten voorzien in de mogelijkheid voor de Nederlandse uitvoerende autoriteit om te bepalen of, en zo ja, aan welke staat de opgeëiste persoon zal worden uitgeleverd.^[89] Op grond van artikel 35 Uitleveringswet is het aan de minister om de beslissing te nemen naar welke staat de opgeëiste persoon zal worden overgebracht. Hierbij dienen verschillende factoren in acht te worden genomen zoals de ernst van de strafbare feiten, de nationaliteit van het slachtoffer en de mogelijkheid van latere uitlevering tussen de verzoekende staten.^[90] Door de uitspraken van het Hof dient de minister allereerst overlevering te overwegen en komt aan de nationaliteit van de opgeëiste persoon het doorslaggevende gewicht toe. Indien overlevering niet mogelijk is, kan uitlevering alsnog in beeld komen.

5. Conclusie

De uitlevering van Unieburgers aan derde landen door een lidstaat waarvan de opgeëiste persoon geen onderdaan is, valt binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Indien de aangezochte lidstaat een nationaliteitsexceptie hanteert voor eigen onderdanen, levert de uitlevering van andere Unieburgers een beperking op van het vrij verkeer van personen. Deze beperking is slechts gerechtvaardigd wanneer er geen minder ingrijpende middelen dan uitlevering voorhanden zijn. Een minder ingrijpend middel is volgens het Hof het Europees aanhoudingsbevel, maar ook andere strafrechtelijke instrumenten zoals de overname van de strafvervolging kunnen daarvoor worden aangewend.^[91] Om de toepassing van deze middelen in gang te zetten creëert het Hof een informatieplicht voor de aangezochte lidstaat. Door de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon onderdaan is van de benodigde informatie te voorzien, wordt deze in de gelegenheid gesteld om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Indien zij daartoe overgaat, heeft dit bevel voorrang. Doet zij dit niet dan mag de opgeëiste persoon in beginsel worden uitgeleverd. Met de uitspraken van het Hof wordt wederom een stap gezet in het versterken van de rechten van Unieburgers in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het voorkomen van straffeloosheid is daarbij een belangrijk gezichtspunt.

Hoewel de uitspraken gaan over vervolgingsuitlevering en niet over executie-uitlevering, valt uit de bewoordingen van het Hof af te leiden dat de uitkomst in die gevallen vermoedelijk hetzelfde zal zijn.^[92] Dit wordt wellicht na de uitspraak in *Raugevicius*^[93] duidelijk. Zeker vanuit het oogpunt van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ligt het in de lijn der verwachting dat het Hof de voorkeur geeft aan het ontwikkelde mechanisme in *Petruhhin*. Echter, dit heeft tot gevolg dat de straf zal moeten worden overgenomen van het derde land. Als er geen overeenkomst hiertoe is, kan overname onmogelijk zijn.^[94]

Voetnoten

[1]

E. Fillius is docent Strafrecht aan Tilburg University, Departement Strafrecht.

[2]

Artikel 1 Uitleveringsverdrag.

[3]

57.2, r.o. 56.

[4]

Verzoek tot een preliminaire beslissing ingediend door de Korkein oikeus (Finland) op 16 mei 2017, [Denis Raugėvicius v. Oikeusministeriö](#), C-247/17.

[5]

Het gaat hierbij om de hierboven geciteerde uitspraken onder 57.1, 57.3 en 57.4.

[6]

57.1.

[7]

Artikel 1 lid 1 van het Verdrag van 11 november 1992 tussen de Republiek Estland, de Republiek Letland en de Republiek Litouwen inzake rechtshulp en rechtsbetrekkingen, luidt: "Met betrekking tot persoonlijke en vermogensrechten genieten de staatsburgers van een van de verdragsluitende partijen op het grondgebied van de andere verdragsluitende partijen dezelfde rechtsbescherming als de staatsburgers van die andere verdragsluitende partij."

[8]

57.1 r.o. 25.

[9]

57.1 r.o. 31-32.

[10]

J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p 14-15.

[11]

57.2 r.o. 68.

[12]

57.1 r.o. 34-37; zie ook HvJ EU 27 mei 2014, C-129/14, ECLI:EU:C:2014:586 (Spasic), par. 63-64 en 72.

[13]

57.2 r.o. 54.

[14]

57.1 r.o. 50.

[15]

Zie V.H. Glerum, 'Recente rechtspraak HvJ EU over het Europees Aanhoudingsbevel', *DD* 2016/79.

[16]

HvJ EU 5 april 2016, C404/15 en C659/15 (PPU), ECLI:EU:C:2016:198 (*Aranyosi & Căldăraru*).

[17]

General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984.

[18]

57.4.

[19]

Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, *PbEU* 2003, L 181.

[20]

57.4.

[21]

Artikel 4 lid 3 VEU.

[22]

Inleidende overwegingen van de preambule bij het Handvest.

[23]

M. Luchtman, *Transnationale rechtshandhaving. Over fundamentele rechten in de Europese strafrechtelijke samenwerking* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 37.

[24]

Artikel 20 VWEU.

[25]

Conclusie advocaat-generaal Maduro 3 april 2003, C-524/06, ECLI:EU:C:2008:194 (*Huber*).

[26]

Europees Verdrag betreffende uitlevering, *Trb.* 1965, 9.

[27]

Meer in het bijzonder van belang: Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, *Trb.* 1979, 119; Tweede Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, *Trb.* 1979, 120; Derde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, *Trb.* 2011, 200.

[28]

57.1 r.o. 36.

[29]

J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 17.

[30]

Zie in vergelijkende zin A. Klip, *European Criminal Law. An integrative approach*, Intersentia & M.J. Costa, 'The Emerging EU extradition Law. Petruhin and beyond', *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 8(2).

[31]

J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p.18.

[32]

J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p.17.

[33]

HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, SEW2017/67 (m.nt. V.H. Glerum).

[34]

HvJ EU 5 april 2016, C404/15 en C659/15 (PPU), ECLI:EU:C:2016:198 (*Aranyosi & Căldăraru*).

[35]

Zie V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

[36]

V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 377.

[37]

57.2 r.o. 51.

[38]

Bijvoorbeeld artikel 16 lid 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland en artikel 33 lid 1 Constituição da República Portuguesa.

[39]

Zie bijvoorbeeld Artikel 6 onder a van het Europees uitleveringsverdrag.

[40]

V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 378.

[41]

Artikel 6 onder b Europees Verdrag betreffende uitlevering.

[42]

V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 378; J. R Emmelink, *Uitlevering*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 94.

[43]

Artikel 6 lid 2 Europees uitleveringsverdrag.

[44]

Extradition: European standards 2006, p. 24 (Explanatory report); [Kamerstukken II 1964/65, 8054, 7](#), p. 29; V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 379.

[45]

A. Klip, *European Criminal Law. An integrative approach*, Intersentia, p. 213.

[46]

M.J. Costa, 'The Emerging EU extradition Law. Petruhin and beyond', *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 8(2), p. 206.

[47]

Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (*PbEU* 2017, L 198/29).

[48]

2002/584/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

[49]

Zie uitgebreider M.J. Costa, 'The Emerging EU extradition Law. Petruhin and beyond', *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 8(2).

[50]

HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, *SEW*2017/67 (m.nt. V.H. Glerum).

[51]

HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, *SEW*2017/67 (m.nt. V.H. Glerum).

[52]

Zie J.W. Ouwerkerk, *Herijking van het Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017.

[53]

Conclusie Advocaat Generaal Bot van 21 november 2017, ECLI:EU:C:2017:878.

[54]

Conclusions of the 48th plenary meeting of EJM (Malta, June 2017).

[55]

HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, *SEW*2017/67 (m.nt. V.H. Glerum).

[56]

57.3. r.o. 54.

[57]

57.3. r.o. 51.

[58]

Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, *PbEU* 2003, L 181.

[59]

Conclusions of the 48th plenary meeting of EJM (Malta, June 2017).

[60]

Artikel 4 lid 3 VEU.

[61]

Onder andere kan gedacht worden aan het beperkte tijdslimiet waaraan de overleveringsprocedure is verbonden en dat de verdachte de taal van het land machtig is.

[62]

In vergelijkende zin zie: A. Klip, *Europeans First!: Petruhin, an unexpected Revolution in Extradition Law*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 25 (2017), p. 200.

[63]

Artikel 2 lid 3 Grondwet; Artikel 2 Uitleveringswet.

[64]

V. Glerum & N. Rozemond, "Uitlevering" in R. van Elst & E. van Sliedregt (red), *Handboek Internationaal Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 163 e.v. op p. 166.

[65]

Europees Verdrag betreffende uitlevering, *Trb.* 1965, 9.

[66]

Verdrag tussen Nederland en Argentinië tot wederkerige uitlevering van misdadigers, *Stb.* 1898,29.

[67]

Verdrag inzake uitlevering tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië, *Trb.* 1989, 169.

[68]

Bovendien heeft Nederland ook met het Verenigd Koninkrijk een uitleveringsverdrag dat in het kader van de Brexit weleens van belang zou kunnen zijn; Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Ierland tot uitlevering van misdadigers, *Stb.* 1899,15.

[69]

Artikel 4 Uitleveringswet.

[70]

Conclusions of the 48th plenary meeting of EJM (Malta, June 2017).

[71]

57.5.

[72]

Zie ook S.M.A. Lestrade, "Over uitlevering", *DD* 2018/42.

[73]

V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 44.

[74]

Art. 33 lid 1 Uitleveringswet.

[75]

V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 46.

[76]

V.H. Glerum & N. Rozemond, "Uitlevering" in R. van Elst & E. van Sliedregt (red), *Handboek Internationaal Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 163 e.v. op p. 180.

[77]

57.5.

[78]

57.6.

[79]

57.6.

[80]

57.7.

[81]

57.7.

[82]

57.7.

[83]

Conclusions of the 48th plenary meeting of EJM (Malta, June 2017).

[84]

Artikel 8 Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel.

[85]

57.7. r.o. 11-12.

[86]

Zie in vergelijkende zin A. Klip, 'Europeans First!: Petruhhin, an unexpected Revolution in Extradition Law', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 25 (2017), p. 198.

[87]

57.1. r.o. 57; Zie ook M.J. Costa, 'The Emerging EU extradition Law. Petruhhin and beyond', *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 8(2), p. 204.

[88]

57.3. r.o. 54.

[89]

Artikel 14 lid 2 uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, *Trb.* 1980, III.

[90]

Artikel 14 lid 3 uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, *Trb.* 1980, III.

[91]

Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om hierop nader in te gaan.

[92]

Zie ook: S. Peers, *Extradition to non-Eu countries – further developments in EU case Law*, Essex: EU-law analysis 2018, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/04/extradition-to-non-eu-countries-further.html>; A. Klip, Europeans First!: Petruhhin, an unexpected Revolution in Extradition Law, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 25 (2017), p. 200.

[93]

Verzoek tot een preliminaire beslissing ingediend door de Korkein oikeus (Finland) op 16 mei 2017, *Denis Raugėvicius v. Oikeusministeriö*, C-247/17.

[94]

Zie in vergelijkende zin A. Klip, Europeans First!: Petruhhin, an unexpected Revolution in Extradition Law, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 25 (2017), p. 200.