



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 september 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Burgerschap van de Europese Unie — Uitlevering, aan een derde land, van een onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer — Werkingssfeer van het Unierecht — Bescherming van onderdanen van een lidstaat tegen uitlevering — Geen bescherming van onderdanen van andere lidstaten — Beperking van het vrije verkeer — Rechtvaardiging op grond van de voorkoming van straffeloosheid — Evenredigheid — Verificatie van de inachtneming van de waarborgen van artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

In zaak C-182/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Augstākā tiesa (hoogste rechter, Letland) bij beslissing van 26 maart 2015, ingekomen bij het Hof op 22 april 2015, in de procedure tot uitlevering van

Aleksei Petruhin,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Arabadjiev, C. Toader en F. Biltgen, kamerpresidenten, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Safjan, C. G. Fernlund (rapporteur) en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 maart 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kalniņš als gemachtigde,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller, M. Hellmann en J. Kemper als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, L. Williams en T. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door C. Toland, BL, en D. Kelly, advisory counsel,

* Procestaal: Lets.

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas en F.-X. Bréchet als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door V. Kaye als gemachtigde, bijgestaan door J. Holmes, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Grünheid, E. Kalniņš en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 mei 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, eerste alinea, en artikel 21, lid 1, VWEU, alsmede artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een verzoek tot uitlevering dat door de Russische autoriteiten aan de Letse autoriteiten is gericht met betrekking tot A. Petruhhin, Ests staatsburger, in verband met een strafbaar feit wegens drugshandel.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1, leden 1 en 2, van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit 2002/584”), bepaalt:

„1. Het Europees aanhoudingsbevel is een rechterlijke beslissing die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolgning of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

2. De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.”

Lets recht

- 4 Artikel 98, derde volzin, van de Grondwet luidt:

„Letse staatsburgers worden niet aan andere landen uitgeleverd, tenzij in de gevallen als bedoeld in de door de Saeima [(parlement)] geratificeerde internationale verdragen, op voorwaarde dat de uitlevering geen afbreuk doet aan de in de Grondwet erkende fundamentele mensenrechten.”

- 5 Afdeling 66 van het wetboek van strafvordering, met het opschrift „Uitlevering van een persoon naar een ander land”, bepaalt in artikel 696, leden 1 en 2, ervan het volgende:

„1. Een persoon die zich op het grondgebied van de Republiek Letland bevindt, kan met het oog op zijn strafrechtelijke vervolging, zijn berechting of de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, worden uitgeleverd wanneer een verzoek om voorlopige hechtenis is ontvangen of een ander land om zijn uitlevering heeft verzocht voor feiten die de wetgeving van Letland en van het andere land als delict omschrijft.

2. Een persoon kan met het oog op zijn strafrechtelijke vervolging of berechting worden uitgeleverd voor feiten die worden bestraft met een vrijheidsstraf van minstens één jaar, of een zwaardere straf, tenzij in een internationaal verdrag anders is bepaald.”

- 6 Artikel 697, lid 2, punten 1, 2 en 7, van dat wetboek luidt als volgt:

„De uitlevering wordt geweigerd in de volgende gevallen:

- 1) wanneer de betrokkene de Letse nationaliteit bezit;
- 2) wanneer om uitlevering van de betrokkene is verzocht om hem strafrechtelijk te vervolgen of te bestraffen op grond van ras, religieuze overtuiging, nationaliteit of politieke opvattingen, of wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat op dergelijke gronden afbreuk kan worden gedaan aan de rechten van die persoon;

[...]

- 7) wanneer de mogelijkheid bestaat dat de betrokkene in de buitenlandse staat aan folteringën wordt onderworpen.”

- 7 Het Verdrag van 3 februari 1993 tussen de Republiek Letland en de Russische Federatie inzake rechtshulp en rechtsbetrekkingen in burgerlijke, familie- en strafzaken bepaalt in artikel 1 ervan het volgende:

„1. Met betrekking tot de persoonlijke en vermogensrechten genieten de staatsburgers van een van de verdragsluitende partijen op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij dezelfde rechtsbescherming als de staatsburgers van de andere verdragsluitende partij.

2. Staatsburgers van de ene verdragsluitende partij hebben het recht om zich vrijelijk en ongehinderd te wenden tot de rechterlijke instanties, het openbaar ministerie, de notariskantoren [...] en andere instellingen van de andere verdragsluitende partij die bevoegd zijn op het gebied van civiel recht, familierecht en strafrecht, waarbij zij onder dezelfde voorwaarden als eigen staatsburgers kunnen verschijnen, verzoeken kunnen indienen, beroepen kunnen instellen en andere proceshandelingen kunnen verrichten.”

8 Dat verdrag bepaalt in artikel 62:

„Uitlevering vindt niet plaats wanneer [...] de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht staatsburger is van de verdragsluitende partij waaraan het verzoek is gericht of indien die persoon in dat land de vluchtelingenstatus geniet.”

9 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.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

10 Petruhhin, Ests staatsburger, werd op basis van een door Interpol op 22 juli 2010 op zijn website gepubliceerde rode kennisgeving gezocht.

11 Hij werd op 30 september 2014 in Bauska (Letland) aangehouden en op 3 oktober 2014 in voorlopige hechtenis genomen.

12 Op 21 oktober 2014 verzocht de procureur-generaal van de Russische Federatie de Letse autoriteiten om uitlevering. Dit verzoek vermeldde dat bij beslissing van 9 februari 2009 strafrechtelijke vervolging van Petruhhin was gelast en dat hij in hechtenis diende te worden genomen. Hem werd poging tot georganiseerde handel in een grote hoeveelheid verdovende middelen ten laste gelegd. Voor dit strafbare feit hanteert de Russische wetgeving een vrijheidsstraf van 8 tot 20 jaar.

13 De Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (openbaar ministerie van de Republiek Letland) heeft toestemming gegeven voor de uitlevering van Petruhhin aan Rusland.

14 Op 4 december 2014 heeft Petruhhin evenwel verzocht om nietigverklaring van het besluit tot uitlevering op grond dat hij overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag inzake rechtshulp en rechtsbetrekkingen tussen de Republiek Estland, de Republiek Letland en de Republiek Litouwen in Letland dezelfde rechten geniet als Letse staatsburgers, en de Letse Staat bijgevolg gehouden is hem te beschermen tegen ongegronde uitlevering.

15 De verwijzende rechter benadrukt dat noch het Letse nationale recht noch de door de Republiek Letland – met name met de Russische Federatie of de andere Baltische staten – gesloten internationale verdragen voorzien in een belemmering voor de uitlevering van een Ests staatsburger aan Rusland. Ingevolge de bewoordingen van deze internationale verdragen worden enkel Letse staatsburgers beschermd tegen een dergelijke uitlevering.

16 Volgens de verwijzende rechter is het feit dat Unieburgers niet tegen uitlevering worden beschermd indien zij zich naar een andere lidstaat hebben begeven dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, in strijd met het wezen van het Europese burgerschap, te weten het recht van Unieburgers op gelijkwaardige bescherming als eigen onderdanen.

- 17 In deze omstandigheden heeft de Augstākā tiesa (hoogste rechter, Letland) op 26 maart 2015 de beslissing tot inbewaringstelling van Petruhhin nietig verklaard, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten artikel 18, eerste alinea, en artikel 21, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat bij uitlevering, op grond van een tussen een lidstaat en een derde land gesloten uitleveringsverdrag, van een onderdaan van een lidstaat van de Unie aan een land dat geen lid is van de Unie, aan deze onderdaan hetzelfde beschermingsniveau moet worden geboden als aan een onderdaan van de betrokken lidstaat?
 - 2) Moet in dergelijke omstandigheden de rechterlijke instantie van de lidstaat die om uitlevering is verzocht, de uitleveringsvoorwaarden toepassen die gelden in de lidstaat van de Europese Unie waarvan de [uit te leveren persoon] onderdaan is of waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft?
 - 3) Indien de uitlevering moet plaatsvinden zonder dat er rekening wordt gehouden met het specifieke beschermingsniveau waarin is voorzien voor de onderdanen van de staat die om uitlevering is verzocht, moet deze staat dan nagaan of is voldaan aan de door artikel 19 van het Handvest geboden waarborgen, te weten dat niemand mag worden uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen? Kan een dergelijke beoordeling worden beperkt tot de vaststelling dat de staat die om uitlevering verzoekt, partij is bij het Verdrag tegen foltering of moet de feitelijke situatie worden nagegaan, rekening houdende met de evaluatie van die staat door de Raad van Europa?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- 18 Volgens vaste rechtspraak is de in artikel 267 VWEU neergelegde procedure een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die deze voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben (zie met name arrest van 6 oktober 2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 19 In het kader van die samenwerking staat het uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om – gelet op de bijzonderheden van de zaak – zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij het Hof voorlegt. Wanneer de vragen dus betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest van 6 oktober 2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 20 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arrest van 6 oktober 2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 21 In de onderhavige zaak heeft de Letse regering het Hof ter terechtzitting meegedeeld dat Petruhhin na zijn vrijlating op 26 maart 2015 Letland heeft verlaten en vermoedelijk naar Estland is vertrokken.
- 22 Deze regering heeft daar echter aan toegevoegd dat de uitleveringsprocedure bij de Letse rechter aanhangig bleef. Zij heeft aangevoerd dat het openbaar ministerie van de Republiek Letland zijn besluit tot toestemming voor de uitlevering van Petruhhin niet had ingetrokken en dat dit besluit nog altijd onderworpen is aan rechterlijke toetsing door de Augstākā tiesa. Het staat aan deze rechter om de uitlevering goed te keuren of te weigeren dan wel te bepalen dat aanvullende informatie vereist is alvorens uitspraak te doen.
- 23 Uit deze gegevens volgt dat de verwijzende rechter, ook al bevindt Petruhhin zich momenteel niet meer in Letland, zich nog steeds moet uitspreken over de rechtmatigheid van het uitleveringsbesluit, aangezien dat besluit, indien het door deze rechter niet nietig wordt verklaard, op elk moment ten uitvoer kan worden gelegd, in voorkomend geval wanneer de betrokkene op Lets grondgebied wordt gearresteerd. Bijgevolg blijkt niet dat de gestelde vragen, die ertoe strekken dat wordt vastgesteld of de nationale regeling op grond waarvan een dergelijk uitleveringsbesluit is genomen, verenigbaar is met het Unierecht, niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 24 In die omstandigheden zijn de voorgelegde vragen ontvankelijk.

Eerste en tweede vraag

- 25 Met zijn eerste twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat bij de toepassing van een tussen een lidstaat en een derde land gesloten uitleveringsverdrag, de regel dat eigen onderdanen van deze lidstaat niet mogen worden uitgeleverd, ook van toepassing moet zijn op onderdanen van een andere lidstaat.
- 26 Zoals betoogd door het merendeel van de lidstaten die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, is het in dit verband juist dat bij het ontbreken van een internationaal verdrag tussen de Unie en het betrokken derde land, de regels inzake uitlevering tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren.
- 27 Dit neemt echter niet weg dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften toch het Unierecht moeten eerbiedigen (zie arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Met zijn eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter nu juist te vernemen of de nationale regels tot uitlevering, zoals aan de orde in het hoofdgeding, verenigbaar zijn met de artikelen 18 en 21 VWEU.
- 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 judicare” (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).
- 44 Bovendien handhaaft de Unie, overeenkomstig artikel 3, lid 5, VEU, in haar betrekkingen met de rest van de wereld haar waarden en belangen en zet zij zich daarvoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers.
- 45 Deze bescherming komt geleidelijk tot stand door middel van samenwerkingsinstrumenten zoals de uitleveringsverdragen tussen de Unie en derde landen.
- 46 Een dergelijk verdrag tussen de Unie en het in het hoofdgeding aan de orde zijnde derde land bestaat echter nog niet.
- 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 rechtsvervolging 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 rechtsvervolging.

- 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.

Derde vraag

- 51 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in het geval waarin een aangezochte lidstaat overweegt om een onderdaan van een andere lidstaat op verzoek van een derde land uit te leveren, deze eerste lidstaat moet nagaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest neergelegde rechten en met welke criteria in voorkomend geval met het oog op deze verificatie rekening moet worden gehouden.
- 52 Zoals blijkt uit het antwoord op de eerste twee vragen valt het besluit van een lidstaat om een Unieburger uit te leveren, in een situatie zoals aan de orde in het hoofdgeding 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 (zie in die zin, naar analogie, arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 25-27).
- 53 Hieruit volgt dat de bepalingen van het Handvest, en in het bijzonder artikel 19 daarvan, op een dergelijk besluit dienen te worden toegepast.
- 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.
- 55 Om te beoordelen of inbreuk is gemaakt op deze bepaling vraagt de verwijzende rechter in het bijzonder of een lidstaat zich mag beperken tot de vaststelling dat de staat die om uitlevering verzoekt, partij is bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat folteringen verbiedt, dan wel of concreet moet worden gekeken naar de situatie in deze laatste staat, waarbij rekening moet worden gehouden met de door de Raad van Europa gegeven evaluatie van deze situatie.
- 56 In dit verband moet worden verwezen naar artikel 4 van het Handvest, op grond waarvan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen zijn verboden, en moet in herinnering worden gebracht dat dit verbod een absoluut karakter heeft, aangezien het nauw samenhangt met de eerbiediging van de menselijke waardigheid, bedoeld in artikel 1 van het Handvest (zie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 85).
- 57 Het bestaan van verklaringen en de aanvaarding van internationale verdragen die in beginsel de eerbiediging van grondrechten waarborgen, volstaan op zichzelf niet om een afdoende bescherming te garanderen tegen het gevaar van mishandeling wanneer betrouwbare bronnen gewag maken van

praktijken van de autoriteiten of van door hen getolereerde praktijken die klaarblijkelijk in strijd zijn met de beginselen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (arrest EHRM van 28 februari 2008, Saadi/Italië, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 147).

- 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).
- 60 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat in het geval waarin een derde land een lidstaat verzoekt om uitlevering van een onderdaan van een andere lidstaat, deze eerste lidstaat moet nagaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest neergelegde rechten.

Kosten

- 61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 18 en 21 VWEU moeten aldus 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/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, op voorwaarde dat deze laatste lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten.
- 2) In het geval waarin een derde land een lidstaat verzoekt om uitlevering van een onderdaan van een andere lidstaat, moet deze eerste lidstaat nagaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde rechten.

ondertekeningen