



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. RICHARD DE LA TOUR

van 14 juli 2022¹

Zaak C-237/21

Generalstaatsanwaltschaft München

in aanwezigheid van

S.M.

[verzoek van het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikelen 18 en 21 VWEU – Verzoek van een derde land tot uitlevering van een onderdaan van de Europese Unie met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf – Aangezochte lidstaat die de uitlevering van zijn eigen onderdanen verbiedt – Beperking van het vrije verkeer – Motivering door het doel om straffeloosheid te voorkomen van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd – Evenredigheid – Verplichting tot uitlevering krachtens een internationaal verdrag”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 en 21 VWEU. Het is ingediend in het kader van een verzoek tot uitlevering dat, met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, door de autoriteiten van Bosnië en Herzegovina aan de autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland is gericht en betrekking heeft op S.M., die Servisch, Bosnisch en Kroatisch onderdaan is.

2. Dit verzoek past in het kader van de rechtspraak die is ingeluid met het arrest van 6 september 2016, Petruhhin², en die betrekking heeft op de uitlevering aan derde landen van burgers van de Europese Unie die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend in andere lidstaten van de Unie dan die waarvan zij de nationaliteit hebben, wanneer in die lidstaten een regeling bestaat die de uitlevering van de eigen onderdanen aan landen buiten de Unie verbiedt. In de zaken die aan het Hof zijn voorgelegd kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de zaken die betrekking hebben op een verzoek tot uitlevering met het oog op de strafvervolgning, die hebben geleid tot het arrest Petruhhin en tot de arresten van 10 april 2018, Pisciotti³; 2 april 2020, Ruska Federacija⁴; 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² C-182/15, EU:C:2016:630; hierna: „arrest Petruhhin”.

³ C-191/16, EU:C:2018:222; hierna: „arrest Pisciotti”.

⁴ C-897/19 PPU, EU:C:2020:262; hierna arrest „Ruska Federacija”.

(Uitlevering aan Oekraïne)⁵, alsook tot de beschikking van 6 september 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner⁶, en anderzijds de zaak die betrekking heeft op een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, die tot het arrest van 13 november 2018, Raugevicius⁷, heeft geleid.

3. Met die rechtspraak heeft het Hof zijn oordeel in het arrest van 20 september 2001, Grzelczyk⁸, namelijk dat „[d]e hoedanigheid van burger van de Unie [...] de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn en [...] degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak [verleent] op een gelijke behandeling rechtens”⁹, toegepast op het gebied van uitleveringen. Dat heeft het Hof ertoe gebracht een lidstaat die geen uitlevering van eigen onderdanen toestaat, te verplichten na te gaan of er maatregelen bestaan die alternatieven voor uitlevering kunnen vormen, wanneer een derde land een verzoek indient tot uitlevering van een onderdaan van een andere lidstaat die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend.

4. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter van het Hof meer duidelijkheid te krijgen over de manier waarop het arrest Raugevicius moet worden opgevat en hoe de inbreng van dat arrest moet worden verzoend met de verplichtingen voor de lidstaten uit hoofde van het Europees Verdrag betreffende uitlevering dat op 13 december 1957 in Parijs is ondertekend¹⁰.

5. In laatstgenoemd arrest heeft het Hof voor recht verklaard dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een derde land verzoekt om de uitlevering van een burger van de Europese Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, en dit verzoek niet wordt ingediend met het oog op strafvervolgning maar met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, de aangezochte lidstaat waarvan het nationale recht zich verzet tegen de uitlevering van eigen onderdanen aan landen buiten de Unie met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf en voorziet in de mogelijkheid dat een dergelijke in een derde land opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op zijn grondgebied, gehouden is te waarborgen dat die Unieburger, voor zover hij permanent op het grondgebied van deze lidstaat verblijft, op het punt van uitlevering op dezelfde wijze wordt behandeld als de eigen onderdanen van de aangezochte lidstaat.¹¹

6. Er zij op gewezen dat de aangezochte lidstaat in de zaak die tot het arrest Raugevicius heeft geleid, te weten Finland, een verklaring had afgelegd in het kader van het Europees Uitleveringsverdrag op basis waarvan deze lidstaat niet alleen de uitlevering van zijn eigen onderdanen kon weigeren, maar ook die van onderdanen van ander landen die op zijn grondgebied verblijven. Anders dan de Republiek Finland, heeft de Bondsrepubliek Duitsland een verklaring afgelegd waarin het begrip „onderdanen” in de zin van dit verdrag wordt beperkt tot de onderdanen van die lidstaat. Dit is het verschil in context dat de verwijzende rechter doet twifelen of de oplossing die het Hof heeft gekozen in het arrest Raugevicius in de onderhavige zaak kan worden toegepast, aangezien weigering tot uitlevering door een lidstaat van een

⁵ C-398/19, EU:C:2020:1032; hierna: „arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne)”.

⁶ C-473/15, EU:C:2017:633.

⁷ C-247/17, EU:C:2018:898; hierna: „arrest Raugevicius”.

⁸ C-184/99, EU:C:2001:458.

⁹ Punt 31 van dit arrest.

¹⁰ Hierna: „Europees Uitleveringsverdrag”.

¹¹ Zie arrest Raugevicius (punt 50 en dictum).

onderdaan van een andere lidstaat die permanent op zijn grondgebied verblijft, gelet op de beperkte strekking van de verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van het Europees Uitleveringsverdrag, in strijd kan zijn met dat verdrag.

7. Teneinde die vraag te beantwoorden, zal ik in deze conclusie uitleggen waarom ik van mening ben dat het arrest Raugevicius niet aldus moet worden opgevat dat het de aangezochte lidstaat verplicht om automatisch en absoluut te weigeren om een onderdaan van een andere lidstaat die permanent op zijn grondgebied verblijft, uit te leveren met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, hetgeen indruist tegen de verplichtingen van die lidstaat uit hoofde van het Europees Uitleveringsverdrag. Wat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld, betekent mijns inziens namelijk eerder dat de aangezochte lidstaat verplicht is om op grond van de artikelen 18 en 21 VWEU actief te onderzoeken of er alternatieven zijn voor uitlevering die een minder beperkende uitwerking hebben op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van de Unieburger tegen wie een uitleveringsverzoek is gericht. Wanneer ondanks de stappen die de aangezochte lidstaat bij het verzoekende derde land heeft ondernomen geen alternatief voor uitlevering kan worden gevonden, moeten deze artikelen mijns inziens evenmin worden opgevat alsof zij de aangezochte lidstaat zouden verhinderen deze Unieburger uit te leveren.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Europees Uitleveringsverdrag

8. Artikel 1 van het Europees Uitleveringsverdrag bepaalt:

„De Verdragsluitende Partijen verbinden zich om, overeenkomstig de regels en onder de voorwaarden in de volgende artikelen bepaald, elkander de personen uit te leveren, die door de rechterlijke autoriteiten van de verzoekende Partij vervolgd worden ter zake van een strafbaar feit of gezocht worden tot tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.”

9. Artikel 6 van dit verdrag, met als opschrift „Uitlevering van onderdanen”, bepaalt:

„1 (a) Iedere Verdragsluitende Partij is bevoegd de uitlevering van haar onderdanen te weigeren.

(b) Iedere Verdragsluitende Partij kan in een verklaring afgelegd bij ondertekening of bij nederlegging van haar akte van bekrachtiging of toetreding, een definitie geven van de betekenis die de uitdrukking ‚onderdanen’ in het onderhavige verdrag voor haar heeft.

[...]

[...]”

10. De Bondsrepubliek Duitsland heeft op 2 oktober 1976 bij de nederlegging van haar akte van bekrachtiging de volgende verklaring in de zin van artikel 6 van het Europees Uitleveringsverdrag afgelegd:

„Uitlevering van Duitse onderdanen uit de Bondsrepubliek Duitsland aan een ander land is op grond van artikel 16, lid 2, eerste zin, [van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

(grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland) van 23 mei 1949]¹² niet toegestaan en moet dientengevolge in alle gevallen worden geweigerd.

Het begrip ‚onderdanen’ in de zin van artikel 6, punt 1, [onder b),] van het Europees Uitleveringsverdrag omvat alle Duitsers in de zin van artikel 116, lid 1, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.”

B. Duits recht

1. Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland

11. Artikel 16, lid 2, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland bepaalt:

„Geen enkele Duitser mag aan het buitenland worden uitgeleverd. Bij wet kan een afwijkende regeling voor uitlevering aan een lidstaat van de Europese Unie of aan een internationaal gerechtshof worden getroffen, voor zover de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn gewaarborgd.”

12. Artikel 116, lid 1, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland luidt als volgt:

„Duitser in de zin van deze grondwet is, behoudens andersluidende wettelijke bepaling, eenieder die de Duitse nationaliteit bezit of die als vluchteling of ontheemde met de Duitse nationaliteit dan wel als diens echtgenoot of afstammeling tot het grondgebied van het Duitse Rijk volgens de grenzen van 31 december 1937 is toegelaten.”

2. Wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken

13. Het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken)¹³ van 23 december 1982, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie¹⁴, bevat bepalingen inzake wederzijdse rechtshulp in de vorm van de tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Duitsland.

14. § 48 IRG bepaalt het volgende:

„Rechtshulp kan in het kader van een strafprocedure worden verleend in de vorm van de tenuitvoerlegging van een straf of enige andere sanctie die in het buitenland bij een definitieve uitspraak is opgelegd [...].”

15. Overeenkomstig § 57, lid 1, IRG kan de bij een buitenlandse uitspraak opgelegde straf echter alleen in Duitsland ten uitvoer worden gelegd indien en voor zover de staat van veroordeling daarmee instemt.

¹² BGBl. 1949, blz. 1; hierna: „grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland”.

¹³ BGBl. 1982 I, blz. 2071.

¹⁴ In de op 27 juni 1994 gepubliceerde versie (BGBl. 1994 I, blz. 1537), zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 23 november 2020 (BGBl. 2020 I, blz. 2474) (hierna: „IRG”).

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

16. Op 5 november 2020 hebben de autoriteiten van Bosnië en Herzegovina de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Europees Uitleveringsverdrag verzocht om de uitlevering van S.M. met het oog op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf van zes maanden die wegens corruptie is opgelegd bij vonnis van de gemeentelijke rechtbank van Bosanska Krupa (Bosnië en Herzegovina) van 24 maart 2017. De verwijzende rechter geeft aan dat de Kroatische autoriteiten door de Duitse autoriteiten van dit verzoek in kennis zijn gesteld.

17. S.M. is zowel Servisch, Bosnisch als Kroatisch onderdaan en woont met zijn echtgenote sinds 2017 in Duitsland. Hij werkt er sinds 22 mei 2020 en is, na in uitleveringsdetentie te hebben gezeten, op vrije voeten.

18. De Generalstaatsanwaltschaft München (openbaar ministerie München, Duitsland) heeft, onder verwijzing naar het arrest Raugevicius, gevorderd de uitlevering van S.M. niet-ontvankelijk te verklaren.

19. Volgens de verwijzende rechter hangt de gegrondheid van die vordering van de Generalstaatsanwaltschaft af van de vraag of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de uitlevering van een burger van de Unie, zelfs indien de aangezochte lidstaat krachtens de internationale verdragen verplicht is hem uit te leveren.

20. De verwijzende rechter is van oordeel dat deze vraag in het arrest Raugevicius niet is beantwoord omdat de aangezochte lidstaat in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, te weten de Republiek Finland, jegens het derde land, in casu de Russische Federatie, het recht had om de gezochte persoon niet uit te leveren. De Republiek Finland had namelijk, zoals vermeld in artikel 6, lid 1, onder a), van het Europees Uitleveringsverdrag, de mogelijkheid om te weigeren eigen onderdanen uit te leveren. Overeenkomstig de door artikel 6, lid 1, onder b), van hetzelfde verdrag geboden mogelijkheid had deze lidstaat ervoor gekozen om in zijn verklaring van toetreding van 12 mei 1971 aan te geven dat onder „onderdanen” in de zin van dat verdrag „staatsburgers van Finland, Denemarken, IJsland, Noorwegen en Zweden alsmede in die staten woonachtige vreemdelingen” worden verstaan. Aangezien de gezochte persoon onder die definitie viel, kon de Republiek Finland weigeren om deze persoon uit te leveren, zonder zijn uit de internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen jegens het derde land dat om uitlevering had verzocht, te schenden.

21. De verwijzende rechter heeft hier te maken met een andere situatie in het licht van het internationale recht. De Bondsrepubliek Duitsland heeft, overeenkomstig de door artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Uitleveringsverdrag geboden mogelijkheid, bij nederlegging van haar akte van bekrachtiging van 2 oktober 1976 namelijk een verklaring afgelegd waarin de term „onderdanen” werd beperkt tot personen met de Duitse nationaliteit en niet werd uitgebreid tot de personen die permanent op het grondgebied van deze lidstaat verblijven.

22. De verwijzende rechter voegt eraan toe dat aan de voorwaarden voor de uitlevering van S.M., zoals opgenomen in het Europees Uitleveringsverdrag, is voldaan en dat niets aan deze uitlevering in de weg staat. De uitlevering en de handelingen waarop zij berust, voldoen meer in het bijzonder aan de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende minimumnormen van het internationale recht en zijn niet in strijd met de dwingende constitutionele beginselen of de verplichte mate van bescherming van de grondrechten.

23. De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of de artikelen 18 en 21 VWEU zich ertegen verzetten dat S.M. aan Bosnië en Herzegovina wordt uitgeleverd, aangezien deze persoon niet onder het begrip „onderdanen” in de zin van het Europees Uitleveringsverdrag valt en de Bondsrepubliek Duitsland de oplossing die het Hof heeft gekozen in zijn arrest Raugevicius dus niet kan toepassen zonder de verplichtingen die krachtens dat verdrag op haar rusten jegens Bosnië en Herzegovina te schenden.

24. De verwijzende rechter verduidelijkt eveneens dat de door de gemeentelijke rechtbank van Bosanska Krupa uitgesproken vrijheidsstraf in Duitsland ten uitvoer kan worden gelegd. Aangezien S.M. zich reeds op het Duitse grondgebied bevindt, is het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen¹⁵, dat zowel door de Bondsrepubliek Duitsland als door Bosnië en Herzegovina is geratificeerd, niet relevant. Deze tenuitvoerlegging zou derhalve worden geregeld door §§ 48 e.v. IRG en zou niet vereisen dat de betrokkene de Duitse nationaliteit heeft, noch dat deze persoon met die tenuitvoerlegging instemt.

25. Ingevolge § 57, lid 1, IRG kan de door de gemeentelijke rechtbank van Bosanska Krupa uitgesproken vrijheidsstraf echter alleen in Duitsland ten uitvoer worden gelegd indien en voor zover het derde land van veroordeling daarmee instemt. In dat verband geeft de verwijzende rechter aan dat dit niet het geval is, althans op dit moment, aangezien de Bosnische autoriteiten hebben verzocht om uitlevering van S.M. en niet om overname van de tenuitvoerlegging van de tegen hem uitgesproken straf door de Duitse autoriteiten.

26. In die omstandigheden heeft het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Vereisen de beginselen die voortvloeien uit het arrest [Raugevicius] inzake de toepassing van de artikelen 18 en 21 VWEU, dat een op het [Europees Uitleveringsverdrag] gebaseerd verzoek van een derde staat tot uitlevering van een burger van de Unie met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf ook dan moet worden afgewezen wanneer de aangezochte lidstaat in het licht van internationale verdragen verplicht is de burger van de Unie op grond van dat verdrag uit te leveren, omdat deze lidstaat het begrip ‚onderdaan’ zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, onder b), [van dat verdrag] aldus heeft gedefinieerd dat alleen de eigen onderdanen en niet ook andere burgers van de Unie daaronder vallen?”

27. De Spaanse, de Kroatische, de Litouwse en de Poolse regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Op 26 april 2022 heeft een terechtzitting plaatsgevonden, waar de Generalstaatsanwaltschaft München, de Duitse, de Tsjechische en de Spaanse regering alsook de Commissie zijn gehoord.

IV. Analyse

28. Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de strekking van zijn arrest Raugevicius te verduidelijken in een situatie waarin de niet-uitlevering van de gezochte persoon volgens hem in strijd zou zijn met de verplichting tot uitlevering van die persoon, welke verplichting krachtens het Europees Uitleveringsverdrag op de aangezochte lidstaat rust.

¹⁵ Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonniste personen, ter ondertekening opengesteld te Straatsburg op 21 maart 1983, ETS nr. 112.

29. Deze vraag houdt voor een groot deel verband met het verschil in context tussen de zaak die tot het arrest Raugevicius heeft geleid en de onderhavige zaak wat de uit het Europees Uitleveringsverdrag voortvloeiende verplichtingen betreft. Zoals eerder aangegeven, heeft dat verschil betrekking op de definitie van het begrip „onderdanen” in de zin van dat verdrag, die in de onderhavige zaak restrictiever is, aangezien zij overeenkomstig de verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland op grond van artikel 6, lid 1, onder b), van dat verdrag beperkt is tot personen met de Duitse nationaliteit. Daaruit volgt dat een weigering van de Bondsrepubliek Duitsland om S.M. aan Bosnië en Herzegovina uit te leveren, anders dan in de zaak die tot het arrest Raugevicius heeft geleid, in strijd zou kunnen zijn met de verplichtingen die krachtens het Europees Uitleveringsverdrag op deze lidstaat rusten.

30. De verwijzende rechter wenst dus in wezen te vernemen of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat, teneinde te antwoorden op een uitleveringsverzoek van een derde land met het oog op de tenuitvoerlegging van een in dat land uitgesproken straf, de regel dat eigen onderdanen van de aangezochte staat niet worden uitgeleverd ook moet gelden voor onderdanen van een andere lidstaat, ondanks de verplichting tot uitlevering die krachtens het Europees Uitleveringsverdrag op de aangezochte lidstaat rust.

31. Hoewel de vraag van de verwijzende rechter uitgaat van de veronderstelling dat de rechtspraak van het Hof inzake de uitlevering van Unieburgers die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, onverenigbaar kan zijn met de verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Uitleveringsverdrag, die inhoudt dat enkel aan Duitse onderdanen bescherming tegen uitlevering wordt geboden, zal ik aantonen dat van een dergelijke tegenstrijdigheid geen sprake is.

32. Daartoe zal ik in herinnering brengen hoe het Hof weliswaar de mogelijkheid heeft geboden om een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, te beschermen tegen uitlevering aan een derde land, doch geen automatisch en absoluut recht voor deze burger heeft vastgesteld om niet te worden uitgeleverd aan landen buiten de Unie, maar eerder een verplichting heeft opgelegd aan de aangezochte lidstaat om actief op zoek te gaan naar een alternatief voor uitlevering die een minder beperkende uitwerking heeft op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van de burger tegen wie een uitleveringsverzoek is gericht. Daaruit concludeer ik dat de specifieke kenmerken van het verdragsrecht, zoals die tot uiting komen in de omstandigheden van het hoofdgeding, de aangezochte lidstaat niet in conflict brengen met de verplichting tot uitlevering van de veroordeelde persoon uit hoofde van het Europees Uitleveringsverdrag, noch met zijn verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 18 en 21 VWEU, zoals uitgelegd door het Hof.

33. Er zij vooraf aan herinnerd dat het Hof in zijn arrest Petruhhin, dat net als de onderhavige zaak betrekking had op een uitleveringsverzoek van een derde land waarmee de Unie geen uitleveringsverdrag heeft gesloten, heeft geoordeeld dat de regels inzake uitlevering bij het ontbreken van een dergelijk verdrag weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, maar dat tot de situaties die binnen de werkingssfeer vallen van artikel 18 VWEU, gelezen in samenhang met de bepalingen van het VWEU inzake het burgerschap van de Unie, met name die situaties behoren die betrekking hebben op de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.¹⁶

¹⁶ Zie met name arrest Petruhhin (punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 28).

34. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een onderdaan van een lidstaat – en dus een Unieburger – die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.¹⁷ Derhalve kan een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft zich op grond van zijn burgerschap van de Unie beroepen op artikel 21, lid 1, VWEU en valt hij binnen de werkingssfeer van de Verdragen in de zin van artikel 18 VWEU, waarin het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd.¹⁸

35. De omstandigheid dat de betrokkene tevens de nationaliteit heeft van het derde land dat om zijn uitlevering verzoekt, kan niet aan die vaststelling afdoen.¹⁹

36. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof 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 en op het grondgebied van de lidstaten te verblijven nadelig kunnen beïnvloeden, omdat zij ertoe leiden dat aan onderdanen van andere lidstaten die legaal op het grondgebied van de aangezochte staat verblijven niet de bescherming tegen uitlevering wordt geboden die de onderdanen van deze laatste lidstaat genieten.²⁰ Hieruit volgt dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat kan worden uitgeleverd, leidt tot een beperking van de door artikel 21 VWEU gewaarborgde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.²¹

37. Volgens het Hof kan een dergelijke beperking slechts worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.²²

38. In dat verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben begaan legitiem moet worden geacht en een rechtvaardiging kan vormen voor een maatregel die een fundamentele vrijheid zoals bedoeld in artikel 21 VWEU beperkt, mits deze maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen die hij beoogt te waarborgen en de nagestreefde doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.²³

39. Hoewel onder de aan het Hof voorgelegde zaken een onderscheid kan worden gemaakt tussen de zaken die betrekking hebben op een verzoek tot uitlevering met het oog op de strafvervolgning en die welke betrekking hebben op een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, hebben alle arresten van het Hof één ding gemeen, namelijk dat de aangezochte lidstaat wordt verplicht te onderzoeken of er een alternatief voor uitlevering

¹⁷ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁸ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁹ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁰ Zie met name arrest Raugevicius (punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²¹ Zie met name arrest Raugevicius (punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²² Zie met name arrest Raugevicius (punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²³ Zie met name arrest Raugevicius (punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

bestaat die een minder beperkende uitwerking heeft op de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf van de betrokken Unieburger, voordat deze lidstaat bij gebreke van een dergelijke maatregel kan overgaan tot de uitlevering van die burger.

40. Zo heeft het Hof met betrekking tot een verzoek tot uitlevering met het oog op strafvervolging benadrukt dat het aanwenden van mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand die op het gebied van het strafrecht uit hoofde van het Unierecht bestaan, in ieder geval een alternatief vormt dat het recht op vrij verkeer minder beperkt dan de uitlevering aan een derde land waarmee de Unie geen uitleveringsverdrag heeft gesloten, en waarmee het doel van voorkoming van straffeloosheid van een persoon die een strafbaar feit zou hebben begaan op even doeltreffende wijze kan worden bereikt.²⁴

41. Daarom heeft het Hof geoordeeld dat de voorkeur dient te worden gegeven aan de uitwisseling van informatie met de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft, teneinde de autoriteiten van deze lidstaat in voorkomend geval de mogelijkheid te geven om een Europees aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging uit te vaardigen. Dit is het zogeheten „Petruhhin-mechanisme”. Indien een andere lidstaat, waar deze persoon legaal verblijft, een uitleveringsverzoek ontvangt van een derde land, is deze lidstaat dus verplicht de lidstaat waarvan deze onderdaan de nationaliteit heeft op de hoogte te brengen en deze onderdaan in voorkomend geval op verzoek van deze laatste lidstaat aan hem 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 lidstaten²⁵, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009.²⁶

42. Uit de rechtspraak van het Hof komt evenwel naar voren dat de mogelijkheid dat het „Petruhhin-mechanisme” in de weg staat aan een verzoek tot uitlevering aan een derde land doordat voorrang wordt verleend aan een Europees aanhoudingsbevel, geen automatisme is.²⁷ Het Hof heeft dit mechanisme namelijk gekoppeld aan een aantal voorwaarden en beperkingen die moeten waarborgen dat de toepassing van het mechanisme geen afbreuk doet aan het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd.

43. Hieruit volgt met name dat, teneinde dit doel te beschermen, de uitvoering van het „Petruhhin-mechanisme” veronderstelt dat de lidstaat waarvan de Unieburger op wie het uitleveringsverzoek betrekking heeft, onderdaan is, ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor feiten die buiten zijn nationale grondgebied zijn gepleegd.²⁸ Bovendien moet het Europees aanhoudingsbevel dat eventueel is uitgevaardigd door de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft betrekking hebben op minstens dezelfde feiten als die welke die persoon in het uitleveringsverzoek worden verweten.²⁹ Mits de

²⁴ Zie met name arrest Ruska Federacija (punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁵ PB 2002, L 190, blz. 1.

²⁶ PB 2009, L 81, blz. 24. Zie eveneens arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁷ Zie met name arrest Piscioti (punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁸ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁹ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De rechtspraak van het Hof wordt dus geleid door de wens om „een paradox te vermijden, te weten dat de bestendiging van de Europese strafrechtelijke ruimte gepaard gaat met een toename van de straffeloosheid, terwijl, zoals in het arrest Petruhhin [(punten 36 en 37)] werd benadrukt, 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”: zie Lenaerts, K., „L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen”, *Sa Justice – L'Espce de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Brussel, 2022, blz. 383 en 384.

aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit bezit naar behoren op de hoogte heeft gesteld van alle juridische en feitelijke gegevens die in het kader van dat verzoek door het verzoekende derde land zijn verstrekt, kan de aangezochte lidstaat die persoon bovendien uitleveren wanneer die laatste lidstaat een dergelijk bevel niet binnen een redelijke termijn uitvaardigt.³⁰

44. Zo verzetten de artikelen 18 en 21 VWEU zich er niet tegen dat de aangezochte lidstaat op basis van een grondwettelijke bepaling onderscheid maakt tussen zijn eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten en dat hij de uitlevering van die laatsten – in tegenstelling tot zijn eigen onderdanen – met het oog op strafvervolging toelaat, voor zover hij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan de betrokken Unieburger onderdaan is, vooraf in de gelegenheid heeft gesteld te verzoeken om overlevering van die burger op grond van een Europees aanhoudingsbevel en deze laatste lidstaat geen maatregelen in die zin heeft genomen.³¹ Het Hof heeft dus geen mechanisme in het leven geroepen dat de aangezochte lidstaat in staat stelt om in alle omstandigheden te weigeren dat de Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wordt uitgeleverd aan een derde land met het oog op strafvervolging, maar het heeft de eis ontwikkeld dat deze lidstaat effectief samenwerkt met de lidstaat van oorsprong van de burger, zodat die laatste lidstaat een Europees aanhoudingsbevel kan uitvaardigen.

45. Kortom, zoals advocaat-generaal Tanchev heeft opgemerkt, heeft het Hof sinds het arrest Petruhhin de nadruk gelegd „op het bestaan van een alternatief dat straffeloosheid in dezelfde of soortgelijke mate als uitlevering voorkomt”.³² De bescherming tegen uitlevering die een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en verblijf in de aangezochte lidstaat aan de artikelen 18 en 21 VWEU kan ontnemen, geldt dus slechts indien deze lidstaat kan vaststellen dat er een alternatief voor de uitlevering bestaat waarmee het doel om straffeloosheid te voorkomen van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd even doeltreffend kan worden bereikt. Indien een dergelijk alternatief niet voorhanden is, verzet het Unierecht zich niet langer tegen de uitlevering van de opgeëiste Unieburger.

46. De logica die erin bestaat dat de aangezochte lidstaat moet onderzoeken of er een alternatief voor uitlevering bestaat waarmee het doel om straffeloosheid te voorkomen van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, even doeltreffend kan worden bereikt, moet mijns inziens eveneens gelden wanneer een uitleveringsverzoek aan de orde is dat niet gericht is op strafvervolging, maar op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Dit moet het Hof er mijns inziens toe brengen de strekking van zijn arrest Raugevicius te verduidelijken, dat tot op vandaag het enige arrest is dat betrekking heeft op een uitleveringsverzoek van laatstgenoemde categorie.

47. De onderhavige prejudiciële verwijzing wekt de indruk dat het bestaan van een eventuele spanning tussen het Unierecht en het internationale recht berust op een uitlegging van het arrest Raugevicius waaruit zou volgen dat een Unieburger die permanent in de aangezochte lidstaat verblijft automatisch en absoluut dezelfde bescherming tegen uitlevering moet genieten als onderdanen van die lidstaat. Dat lijkt mij evenwel een verkeerde uitlegging van het arrest Raugevicius, aangezien het Hof aan de bescherming tegen uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf die wordt verleend aan een Unieburger die permanent in de

³⁰ Zie met name arrest Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (punten 53-55). Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat, indien de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft geen Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd, de aangezochte lidstaat die persoon kan uitleveren, geldt dit enkel mits deze lidstaat – zoals de rechtspraak van het Hof voorschrijft – vooraf is nagegaan of de uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde rechten (punt 45 van dit arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³¹ Zie arrest Piscioti (punt 56).

³² Zie conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:128, punt 100).

aangezochte lidstaat verblijft, de voorwaarde heeft gesteld dat die burger zijn straf kan uitzitten op het grondgebied van die lidstaat, teneinde geen afbreuk te doen aan het doel om straffeloosheid van de opgeëiste persoon te voorkomen.

48. In dat arrest is het Hof immers uitgegaan van de vaststelling dat, verondersteld dat Denis Raugevicius kon worden aangemerkt als een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Finland in de zin van de Finse regelgeving betreffende de internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties³³, uit deze regeling volgt dat Raugevicius op het Finse grondgebied de straf kan uitzitten waartoe hij in Rusland is veroordeeld, mits laatstgenoemde staat en Raugevicius zelf daarmee instemmen³⁴. Het Hof heeft eveneens opgemerkt dat, uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat straffeloosheid te voorkomen, Finse staatsburgers enerzijds en onderdanen van andere lidstaten met vaste verblijfplaats in Finland die aldus blijken te geven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat anderzijds, zich in een vergelijkbare situatie bevinden.³⁵

49. Op basis van deze vaststellingen heeft het Hof vervolgens geoordeeld dat de artikelen 18 en 21 VWEU vereisen dat onderdanen van andere lidstaten die permanent in Finland verblijven en die het voorwerp uitmaken van een uitleveringsverzoek dat door een derde land is ingediend met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, voordeel trekken van de voor Finse staatsburgers geldende regel die uitlevering verbiedt, alsook dat zij onder dezelfde voorwaarden als Finse staatsburgers hun straf kunnen uitzitten op het Finse grondgebied.³⁶ Het Hof heeft met andere woorden geoordeeld dat onderdanen van andere lidstaten die permanent in Finland verblijven dusdanig in die lidstaat van ontvangst zijn geïntegreerd dat zij net als de onderdanen van die lidstaat in aanmerking mogen komen voor de regel op basis waarvan die laatsten hun in een derde land uitgesproken straf kunnen uitzitten op het grondgebied van voornoemde lidstaat.³⁷

50. Uit het arrest Raugevicius blijkt bovendien dat wanneer het een uitleveringsverzoek van een derde land met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf betreft, het alternatief voor uitlevering die een minder beperkende uitwerking heeft op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van een Unieburger die permanent in de aangezochte lidstaat verblijft, bestaat in de mogelijkheid om die straf ten uitvoer te leggen op het grondgebied van de aangezochte lidstaat. Het doel van bevordering van de sociale re-integratie van de veroordeelde nadat deze zijn straf heeft uitgezeten, strookt aldus met het doel om straffeloosheid van onderdanen van andere lidstaten dan de aangezochte lidstaat te voorkomen. Ik merk in dat verband op dat het Hof aan de verplichting voor de aangezochte lidstaat om overeenkomstig de artikelen 18 en 21 VWEU te waarborgen dat een Unieburger die permanent op het grondgebied van deze lidstaat verblijft, op het punt van uitlevering op dezelfde wijze wordt behandeld als de eigen onderdanen, in het dictum van het arrest Raugevicius de voorwaarde heeft gesteld dat deze lidstaat voorziet in de mogelijkheid dat een in een derde land opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op het grondgebied van deze lidstaat.³⁸

³³ Zie arrest Raugevicius (punt 41).

³⁴ Zie arrest Raugevicius (punt 42).

³⁵ Zie arrest Raugevicius (punt 46). Het Hof heeft het evenwel aan de verwijzende rechter gelaten om na te gaan of Raugevicius tot deze categorie van onderdanen van andere lidstaten behoorde. Naar mijn oordeel dient dit eveneens te gelden in de onderhavige zaak, om te bepalen of S.M. kan worden aangemerkt als een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Duitsland.

³⁶ Zie arrest Raugevicius (punt 47).

³⁷ Zie Lenaerts, K., „L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen”, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Brussel, 2022, blz. 386.

³⁸ Zie arrest Raugevicius (punt 50 en dictum).

51. Indien, zoals het geval was in het Finse recht, het recht van de aangezochte lidstaat de tenuitvoerlegging op zijn grondgebied van de in een derde land uitgesproken vrijheidsstraf afhankelijk stelt van de instemming van dat derde land, kan slechts op voorwaarde dat dat derde land daadwerkelijk instemt worden vastgesteld of er een alternatief voor uitlevering bestaat waarmee het doel om straffeloosheid te voorkomen van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, even doeltreffend kan worden bereikt. De oplossing van het Hof in zijn arrest Raugevicius moet mijns inziens dus worden begrepen alsof zij intrinsiek en noodzakelijkerwijs een dergelijke voorwaarde omvat, zodat het doel om straffeloosheid te voorkomen van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, daadwerkelijk en doeltreffend kan worden bereikt.

52. In dat verband moet worden verduidelijkt dat de aangezochte lidstaat die zijn eigen onderdanen beschermt tegen uitlevering, niet passief mag afwachten wanneer hij een uitleveringsverzoek met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf ontvangt met betrekking tot een Unieburger die permanent op zijn grondgebied verblijft. Wanneer het nationale recht van die lidstaat voorziet in de mogelijkheid om een door een derde land uitgesproken vrijheidsstraf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen, mits dat derde land daarmee instemt, verplichten de artikelen 18 en 21 VWEU de aangezochte lidstaat om voornoemd derde land actief om instemming te verzoeken en daartoe alle mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand op het gebied van het strafrecht aan te wenden waarover hij in het kader van zijn betrekkingen met dat derde land beschikt.

53. Indien het derde land er ondanks de toepassing van die mechanismen niet mee instemt dat de vrijheidsstraf op het grondgebied van de aangezochte lidstaat ten uitvoer wordt gelegd, beletten de artikelen 18 en 21 VWEU die lidstaat niet om over te gaan tot de uitlevering van de opgeëiste persoon, overeenkomstig de verplichtingen die uit hoofde van het Europees Uitleveringsverdrag op deze lidstaat rusten.³⁹

54. De verplichting die krachtens de artikelen 18 en 21 VWEU op de aangezochte lidstaat rust om te verzekeren dat een Unieburger die permanent op zijn grondgebied verblijft, wat bescherming tegen uitlevering betreft, op dezelfde wijze wordt behandeld als de eigen onderdanen, vindt dus daar haar grenzen waar de in het derde land uitgesproken vrijheidsstraf bij gebreke van instemming van dat derde land niet ten uitvoer kan worden gelegd op het grondgebied van de aangezochte lidstaat. Het verschil in behandeling tussen deze twee categorieën van onderdanen dat daaruit volgt is in dat geval gerechtvaardigd door het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd.

55. Een dergelijke oplossing kan voorkomen dat de verplichtingen die op grond van het Unierecht op de aangezochte lidstaat rusten, in conflict komen met de verplichtingen die op diezelfde lidstaat rusten krachtens het Europees Uitleveringsverdrag. In het geval dat het verzoekende derde land ermee instemt dat de desbetreffende vrijheidsstraf op het grondgebied van de aangezochte lidstaat ten uitvoer wordt gelegd, vervalt het uitleveringsverzoek van dat land immers. In het tegenovergestelde geval belet het Unierecht niet dat de aangezochte lidstaat de opgeëiste persoon uitlevert nadat deze lidstaat het verzoekende derde land actief om instemming heeft gevraagd.⁴⁰ Deze oplossing helpt zo om een doeltreffende internationale samenwerking op basis van een vertrouwensband met derde landen te verzekeren bij de bestraffing van misdrijven.

³⁹ Ik herinner eraan dat dit veronderstelt dat de aangezochte lidstaat vooraf heeft nagegaan of deze uitlevering geen afbreuk doet aan de in artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde rechten.

⁴⁰ Aangezien de oplossing die ik in overweging geef een onverenigbaarheid tussen het Unierecht en het Europees Uitleveringsverdrag lijkt weg te nemen, lijkt het mij dat artikel 351 VWEU, hoewel het ter terechtzitting werd aangehaald, niet relevant is om deze prejudiciële vraag te beantwoorden.

56. In het licht van deze analyse moet worden bepaald of, in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding, de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Unierecht gehouden is de uitlevering van S.M. aan Bosnië en Herzegovina te weigeren, terwijl zij geen mogelijkheid heeft om een dergelijke weigering krachtens artikel 6, lid 1, van het Europees Uitleveringsverdrag tegen dit derde land op te werpen.

57. In dat verband moet worden verduidelijkt dat de tenuitvoerlegging op het Duitse grondgebied van de in Bosnië en Herzegovina aan S.M. opgelegde straf denkbaar lijkt krachtens het Duitse recht.⁴¹ Uit § 48 en § 57, lid 1, IRG blijkt immers dat een in een derde land uitgesproken straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer kan worden gelegd indien het derde land waarin die straf is opgelegd, daarmee instemt. S.M. zou de straf waartoe hij in Bosnië en Herzegovina is veroordeeld dus kunnen uitzitten op het Duitse grondgebied, mits dat eerste land daarmee instemt.

58. De toepassing van een alternatief voor uitlevering die een minder beperkende uitwerking heeft op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van S.M., is in deze omstandigheden dus afhankelijk van de instemming van Bosnië en Herzegovina.

59. De artikelen 18 en 21 VWEU verplichten de Duitse bevoegde autoriteiten om alle mechanismen voor samenwerking en bijstand op het gebied van het strafrecht waarover zij in het kader van hun betrekkingen met dit derde land beschikken, aan te wenden om van dat land de instemming te krijgen om de aldaar uitgesproken vrijheidsstraf op het Duitse grondgebied ten uitvoer te leggen. Zo handelen die autoriteiten op een wijze waardoor de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf van S.M. minder wordt beperkt, terwijl tegelijkertijd zoveel mogelijk het risico wordt vermeden dat het strafbare feit dat tot de veroordeling heeft geleid, onbestraft blijft doordat de straf niet ten uitvoer wordt gelegd.⁴² De autoriteiten bevorderen tegelijkertijd het doel van sociale re-integratie van de veroordeelde nadat deze zijn straf heeft uitgezeten.⁴³

60. Uit het voorgaande volgt dat indien Bosnië en Herzegovina ermee instemt dat de aan S.M. opgelegde straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer wordt gelegd, het oorspronkelijke uitleveringsverzoek vervalt en wordt vervangen door een verzoek tot overname van de tenuitvoerlegging van die straf op het Duitse grondgebied. De Bondsrepubliek Duitsland is dan niet langer verplicht, op grond van het Europees Uitleveringsverdrag, om S.M. uit te leveren aan Bosnië en Herzegovina.

61. Indien Bosnië en Herzegovina er daarentegen niet mee instemt dat de aan S.M. opgelegde straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer wordt gelegd, zullen de Duitse autoriteiten over geen enkel alternatief voor uitlevering beschikken waarmee het doel om straffeloosheid van deze

⁴¹ Ik herinner eraan dat het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen volgens de verwijzende rechter niet relevant is, aangezien S.M. zich reeds op het Duitse grondgebied bevindt.

⁴² Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:616, punt 82).

⁴³ Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, is de sociale re-integratie van de Unieburger in de lidstaat waar hij daadwerkelijk is geïntegreerd niet alleen in diens belang, maar tevens in dat van de Unie in het algemeen: zie met name het arrest van 17 april 2018, B en Vomero (C-316/16 en C-424/16, EU:C:2018:256, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Unieburger te voorkomen even doeltreffend kan worden bereikt. De artikelen 18 en 21 VWEU verzetten zich er dus niet tegen dat S.M. wordt uitgeleverd aan dit derde land, overeenkomstig de bepalingen van het Europees Uitleveringsverdrag.⁴⁴

62. Ter afsluiting wil ik benadrukken dat de artikelen 18 en 21 VWEU mijns inziens niet aldus moeten worden opgevat dat de verplichting voor de aangezochte lidstaat om op zoek te gaan naar een alternatief voor uitlevering die een minder beperkende werking heeft op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf van de met een uitleveringsverzoek beoogde Unieburger, zo ver zou gaan dat die lidstaat zou worden verplicht zijn verklaring ingevolge artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Uitleveringsverdrag te wijzigen, zodat onderdanen van andere lidstaten die permanent op het grondgebied van die lidstaat verblijven in alle gevallen dezelfde bescherming zouden genieten als de eigen onderdanen. De debatten die daarover zijn gevoerd voor het Hof hebben overigens aangetoond dat de mogelijkheid van een dergelijke wijziging juridisch twijfelachtig lijkt.⁴⁵ Zoals ik eerder heb aangegeven, lijkt het mij dat het Hof de artikelen 18 en 21 VWEU niet uitlegt alsof zij de aangezochte lidstaat die de eigen onderdanen beschermt tegen uitlevering, zouden verplichten om onderdanen van andere lidstaten automatisch en absoluut een dergelijke bescherming te bieden. Het Hof legt deze artikelen eerder uit alsof zij de aangezochte lidstaat verplichten om – naargelang het een verzoek tot uitlevering met het oog op strafvervolgning dan wel een verzoek met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf betreft – gebruik te maken van de hem ter beschikking staande mechanismen voor bijstand en samenwerking op het gebied van het strafrecht met de lidstaat waarvan de opgeëiste persoon de nationaliteit bezit dan wel met het verzoekende derde land, teneinde actief te onderzoeken of er een alternatief voor uitlevering bestaat waarmee het doel om straffeloosheid te voorkomen van de opgeëiste persoon even doeltreffend kan worden bereikt.

V. Conclusie

63. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van het Oberlandesgericht München te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 18 en 21 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat, in het geval van een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf van een Unieburger die permanent op het grondgebied van de aangezochte lidstaat verblijft, die lidstaat, waarvan het nationale recht de uitlevering van eigen onderdanen aan landen buiten de Unie met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf verbiedt en voorziet in de mogelijkheid dat een dergelijke in een derde land opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op zijn grondgebied mits het verzoekende derde land daarmee instemt, deze Unieburger uitlevert overeenkomstig de verplichtingen die krachtens een internationaal verdrag op deze lidstaat rusten, voor zover hij de tenuitvoerlegging van de straf niet op doeltreffende wijze op zich kan nemen.

⁴⁴ In dat verband zij eraan herinnerd dat, gelet op de verschillende invulling die in de verklaringen van de Republiek Finland en de Bondsrepubliek Duitsland op grond van artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Uitleveringsverdrag is gegeven aan het begrip „onderdanen” in de zin van dat verdrag, laatstgenoemde lidstaat niet over dezelfde bewegingsruimte beschikt als eerstgenoemde lidstaat op het punt van de mogelijkheid om de uitlevering van een Unieburger die permanent op zijn grondgebied verblijft, te weigeren.

⁴⁵ Uit de tekst van artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Uitleveringsverdrag blijkt ook dat de verklaring wordt afgelegd bij de ondertekening of bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging of toetreding, zonder dat is voorzien in een latere wijziging van die verklaring. De wijziging van die verklaring om de bescherming tegen uitlevering uit te breiden naar andere categorieën van personen dan de onderdanen van het desbetreffende land, zou bovendien kunnen indruisen tegen het met het Europees Uitleveringsverdrag beoogde doel.

De aangezochte lidstaat kan zodoende alleen tot uitlevering overgaan wanneer – nadat deze lidstaat heeft voldaan aan zijn verplichting krachtens de artikelen 18 en 21 VWEU om het verzoekende derde land actief om instemming te verzoeken met gebruikmaking van alle mechanismen voor samenwerking en bijstand op het gebied van het strafrecht waarover de lidstaat in het kader van zijn betrekkingen met dat derde land beschikt – het derde land er niet mee instemt dat de desbetreffende straf op het grondgebied van de aangezochte lidstaat ten uitvoer wordt gelegd.”