



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 december 2022<sup>\*i</sup>

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Artikelen 18 en 21 VWEU – Verzoek van een derde land aan een lidstaat tot uitlevering van een Unieburger die onderdaan van een andere lidstaat is en in de eerste lidstaat gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Verzoek met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf – Verbod van uitlevering dat alleen wordt toegepast wanneer het eigen onderdanen betreft – Beperking van het vrije verkeer – Rechtvaardiging op grond van de voorkoming van straffeloosheid – Evenredigheid”

In zaak C-237/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland) bij beslissing van 9 april 2021, ingekomen bij het Hof op 13 april 2021, in de procedure met betrekking tot de uitlevering van

**S.M.**

in tegenwoordigheid van:

**Generalstaatsanwaltschaft München,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (rapporteur), E. Regan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, kamerpresidenten, M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 april 2022,

\* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- de Generalstaatsanwaltschaft München, vertegenwoordigd door J. Ettenhofer en F. Halabi als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en M. Hellmann als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door A. Edelmannová, M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz als gemachtigde,
- de Kroatische regering, vertegenwoordigd door G. Vidović Mesarek als gemachtigde,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis en R. Dzikovič als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Baumgart, S. Grünheid en H. Leupold als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juli 2022,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 en 21 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een uitleveringsverzoek dat de autoriteiten van Bosnië en Herzegovina bij de autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland hebben ingediend betreffende S.M., die de Kroatische, de Bosnische en de Servische nationaliteit heeft, met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Europees Uitleveringsverdrag***

- 3 Artikel 1 van het op 13 december 1957 te Parijs ondertekende Europees Verdrag betreffende uitlevering (hierna: „Europees Uitleveringsverdrag”) luidt:

„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.”

- 4 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.
- c De hoedanigheid van onderdaan wordt beoordeeld naar de toestand op het ogenblik van de beslissing over de uitlevering. [...]
2. Indien de aangezochte partij haar onderdaan niet uitlevert, moet zij op verzoek van de andere partij de zaak aan haar bevoegde autoriteiten voorleggen, opdat, indien daartoe aanleiding bestaat, een strafvervolgning kan worden ingesteld. Te dien einde zullen de op het strafbare feit betrekking hebbende dossiers, inlichtingen en voorwerpen kosteloos worden toegezonden op de in het eerste lid van artikel 12 bepaalde wijze. De verzoekende partij wordt van het gevolg dat aan haar verzoek is gegeven op de hoogte gesteld.”
- 5 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, lid 1, onder b), 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 (BGBl. 1949 I, blz. 1)] niet toegestaan en moet daarom 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.”

### ***Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen***

- 6 Krachtens artikel 2 van het Verdrag van de Raad van Europa van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnisse personen kunnen personen die zijn gevonnist op het grondgebied van een staat die dit verdrag heeft ondertekend (de staat van veroordeling), worden overgebracht naar het grondgebied van hun land van herkomst (de staat van tenuitvoerlegging) teneinde daar de tegen hen uitgesproken veroordeling te ondergaan. Aldus kan voor de sanctie die is opgelegd in de staat van veroordeling, krachtens artikel 9, lid 1, onder b), van dit verdrag een sanctie in de plaats worden gesteld zoals voorgeschreven voor hetzelfde strafbare feit naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging.
- 7 Volgens de overwegingen van de preambule van dat verdrag heeft een dergelijke overbrenging onder meer ten doel de reclassering van gevonnisse personen te bevorderen door vreemdelingen die gedetineerd zijn als gevolg van het plegen van een strafbaar feit, in de gelegenheid te stellen om hun veroordelingen binnen hun eigen samenleving te ondergaan.
- 8 Sinds 1 november 1995 is het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen bindend voor alle lidstaten van de Europese Unie. Dit verdrag, dat ook bindend is voor Bosnië en Herzegovina, is op 1 februari 1992 in Duitsland in werking getreden.

### ***Duits recht***

- 9 Artikel 16, lid 2, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland bepaalt:
- „Geen Duitser mag aan het buitenland worden uitgeleverd. Bij wet kan een afwijkende regeling voor uitlevering aan een lidstaat van de [Unie] of aan een internationaal gerechtshof worden getroffen, voor zover de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn gewaarborgd.”
- 10 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 bloedverwant in neergaande lijn tot het grondgebied van het Duitse Rijk volgens de grenzen van 31 december 1937 is toegelaten.”
- 11 § 48 van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken) van 23 december 1982 (BGBl. 1982 I, blz. 2071), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „IRG”), bepaalt:
- „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. [...]”
- 12 Overeenkomstig de §§ 54 en 55 IRG wordt, voor zover de tenuitvoerlegging van de buitenlandse beslissing in Duitsland is toegestaan, de opgelegde sanctie omgezet in de sanctie naar Duits recht die daarmee het meest overeenkomt, en wordt de buitenlandse beslissing uitvoerbaar verklaard. Krachtens § 57, lid 1, IRG wordt de sanctie ten uitvoer gelegd door het Duitse openbaar ministerie „voor zover de buitenlandse staat met de tenuitvoerlegging instemt”.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 13 Op 5 november 2020 hebben de autoriteiten van Bosnië en Herzegovina de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om S.M., die de Kroatische, de Bosnische en de Servische nationaliteit heeft, uit te leveren met het oog op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf van zes maanden die hem wegens corruptie was opgelegd bij vonnis van de gemeentelijke rechtbank van Bosanska Krupa (Bosnië en Herzegovina) van 24 maart 2017. Sinds medio 2017 woont S.M. met zijn echtgenote in Duitsland. Hij werkt er sinds 22 mei 2020 en is, na tijdelijk in uitleveringsdetentie te hebben gezeten, in vrijheid gesteld.
- 14 De Duitse autoriteiten hebben de Kroatische autoriteiten in kennis gesteld van het verzoek om S.M. uit te leveren, maar die hebben daar niet op gereageerd.
- 15 De Generalstaatsanwaltschaft München (openbaar ministerie München, Duitsland) heeft, onder verwijzing naar het arrest van 13 november 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898; hierna: „Raugevicius”), gevorderd dat de uitlevering van S.M. niet-ontvankelijk wordt verklaard.
- 16 Volgens het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland), dat in deze zaak de verwijzende rechter is, hangt de gegrondheid van die door het openbaar ministerie van München ingestelde vordering af van de vraag of de

artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een Unieburger niet mag worden uitgeleverd, zelfs indien de aangezochte lidstaat hem krachtens internationale verdragen wel moet uitleveren.

- 17 Deze rechter is van oordeel dat deze vraag in het arrest Raugevicius niet is beantwoord omdat in de zaak die tot dat arrest heeft geleid het de Republiek Finland op grond van de toepasselijke internationale verdragen was toegestaan om de betrokken Litouwse onderdaan niet aan de Russische Federatie uit te leveren.
- 18 Evenzo lieten volgens de verwijzende rechter ook de specifieke uitleveringsverdragen of het Europees Uitleveringsverdrag die aan de orde waren in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), en 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne) (C-398/19, EU:C:2020:1032), de aangezochte lidstaat de keuze om te beslissen aan welke van de verzoekende staten de vervolgte persoon moest worden uitgeleverd. Een uitlevering aan de lidstaat van herkomst van de vervolgte Unieburger was in die zaken dus mogelijk geweest zonder dat de betrokken lidstaten daardoor hun uit de internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen jegens de betrokken derde staten schonden.
- 19 Daarentegen is in de onderhavige zaak de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 1 van het Europees Uitleveringsverdrag verplicht om S.M. aan Bosnië en Herzegovina uit te leveren.
- 20 Overeenkomstig deze bepaling, zo vervolgt de verwijzende rechter, zijn de Bondsrepubliek Duitsland en Bosnië en Herzegovina gehouden om aan elkaar de personen uit te leveren die door de gerechtelijke autoriteiten van de verzoekende staat worden gezocht met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, voor zover aan de voorwaarden van dit verdrag is voldaan en een andere bepaling van dat verdrag niet voorziet in een uitzondering.
- 21 In casu is naar de opvatting van die rechter voldaan aan de voorwaarden voor de uitlevering van S.M., zoals opgenomen in datzelfde verdrag, en staat er overeenkomstig de relevante bepalingen van het Europees Uitleveringsverdrag niets aan deze uitlevering in de weg. Meer in het bijzonder voldoen de uitlevering en de handelingen waarop zij berust, aan de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende minimumnormen van het internationale recht en zijn zij niet in strijd met de dwingende constitutionele beginselen of de verplichte mate van bescherming van de grondrechten.
- 22 Volgens de verwijzende rechter valt te betwijfelen of de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Raugevicius van toepassing is op een geval als dat van het hoofdgeding.
- 23 In dit verband benadrukt hij dat volgens de rechtspraak van het Hof de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een Unieburger die de nationaliteit van een andere dan de aangezochte lidstaat bezit kan worden uitgeleverd, in tegenstelling tot een onderdaan van de aangezochte lidstaat, een beperking vormt van het in artikel 21 VWEU verankerde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.
- 24 Een dergelijke beperking kan volgens de verwijzende rechter slechts worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door de aangezochte lidstaat rechtmatig nagestreefde doel. Het Hof heeft in dit verband erkend dat het doel van

voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, moet worden aangemerkt als een rechtmatig doel en in beginsel een beperkende maatregel als uitlevering kan rechtvaardigen.

- 25 De vraag of het feit dat minder beperkende maatregelen dan uitlevering in overweging dienen te worden genomen kan meebrengen dat de aangezochte lidstaat zijn volkenrechtelijke verplichtingen schendt, is echter niet aan bod gekomen in de rechtspraak van het Hof.
- 26 Ten slotte verduidelijkt de verwijzende rechter 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 personen, dat zowel door de Bondsrepubliek Duitsland als door Bosnië en Herzegovina is bekrachtigd, niet relevant. De tenuitvoerlegging van de straf wordt dus geregeld door het Duitse recht, dat niet vereist dat de vervolgte persoon de Duitse nationaliteit heeft, noch dat deze persoon met die tenuitvoerlegging instemt. Deze tenuitvoerlegging kan echter slechts plaatsvinden indien en voor zover de staat van veroordeling daarmee instemt. In casu is dit niet het geval, aangezien de Bosnische autoriteiten hebben verzocht om uitlevering van S.M. en niet om overname van de tenuitvoerlegging van die straf door de Duitse autoriteiten.
- 27 In deze omstandigheden heeft het Oberlandesgericht München 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 land 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?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 28 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat waarvan het nationale recht alleen de uitlevering van eigen onderdanen aan landen buiten de Unie verbiedt en voorziet in de mogelijkheid om de straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen mits het derde land daarmee instemt, in geval van een verzoek tot uitlevering van een derde land met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf van een burger van een andere lidstaat die permanent verblijft in eerstgenoemde lidstaat, deze burger van de Unie uitlevert overeenkomstig de verplichtingen die krachtens een internationaal verdrag op deze lidstaat rusten, voor zover hij zonder een dergelijke instemming de tenuitvoerlegging van de straf de facto niet kan overnemen.
- 29 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het arrest Raugevicius, net als het hoofdgeding, betrekking had op een uitleveringsverzoek van een derde land waarmee de Unie geen uitleveringsverdrag heeft gesloten. Het Hof heeft in punt 45 van dat arrest geoordeeld dat de lidstaten, bij gebreke van Unierechtelijke voorschriften inzake de uitlevering van onderdanen van de lidstaten aan derde landen weliswaar bevoegd zijn om dergelijke voorschriften vast te stellen,

maar dat zij deze bevoegdheid moeten uitoefenen met inachtneming van het Unierecht, inzonderheid het in artikel 18 VWEU verankerde discriminatieverbod en de door artikel 21, lid 1, VWEU gewaarborgde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

- 30 Een onderdaan van een lidstaat die legaal in een andere lidstaat verblijft kan zich op grond van zijn Unieburgerschap beroepen op artikel 21, lid 1, VWEU en valt binnen de werkingssfeer van de Verdragen in de zin van artikel 18 VWEU, waarin het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is vastgelegd [arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 31 De omstandigheid dat een dergelijke onderdaan van een andere lidstaat dan de lidstaat waarbij een uitleveringsverzoek is ingediend, tevens de nationaliteit bezit van het derde land dat dat verzoek heeft ingediend, kan deze onderdaan niet beletten om zich op zijn aan de hoedanigheid van Unieburger ontleende rechten en vrijheden te beroepen, met name die welke worden gewaarborgd door de artikelen 18 en 21 VWEU. Het Hof heeft immers herhaaldelijk geoordeeld dat het feit dat de betrokkene zowel de nationaliteit van een lidstaat als die van een derde land bezit, hem die vrijheden en rechten niet kan ontnemen [zie in die zin arrest Raugevicius, punt 29, en arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 32].
- 32 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat S.M., die onder meer de Kroatische nationaliteit bezit, in zijn hoedanigheid van Unieburger gebruik heeft gemaakt van zijn aan artikel 21, lid 1, VWEU ontleende recht om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat, in casu de Bondsrepubliek Duitsland, zodat zijn situatie binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt in de zin van artikel 18 VWEU, ook al heeft hij ook de nationaliteit van het derde land dat om zijn uitlevering verzoekt.
- 33 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de uitleveringsregels van een lidstaat die, zoals in het hoofdgeding, 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 op het grondgebied van de lidstaten te reizen en 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 wel genieten [zie in die zin arrest Raugevicius, punt 28, en arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 34 Hieruit volgt dat in een situatie als die in het hoofdgeding 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 [arresten Raugevicius, punt 30, en 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering naar Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 35 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 [arrest Raugevicius, punt 31, en arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering naar Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 36 In dat verband heeft het Hof erkend 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 die van 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 [arrest Raugevicius, punt 32, en arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering naar Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 37 Het feit dat het ne-bis-in-idembeginsel, zoals dit wordt gewaarborgd door het nationale recht, eraan in de weg kan staan dat een lidstaat vervolging instelt tegen personen die het voorwerp zijn van een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, neemt evenwel niet weg dat er in het nationale en/of in het internationale recht mechanismen bestaan die moeten voorkomen dat de betrokken personen hun straf ontlopen en die het mogelijk maken dat deze personen hun straf uitzitten in met name de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, waardoor hun kansen op sociale re-integratie na het uitzitten van hun straf toenemen (zie in die zin arrest Raugevicius, punt 36).
- 38 Dit geldt inzonderheid voor het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen, waarbij zowel alle lidstaten als Bosnië en Herzegovina partij zijn. Dit verdrag biedt namelijk een persoon die is gevonnisd op het grondgebied van een staat die partij is bij dat verdrag de mogelijkheid om – overeenkomstig artikel 2 van het verdrag – te verzoeken om te worden overgebracht naar het grondgebied van zijn land van herkomst teneinde aldaar de tegen hem uitgesproken straf te ondergaan. Volgens de preambule van het verdrag heeft een dergelijke overbrenging onder meer tot doel de reclassering van gevonnisse personen te bevorderen door vreemdelingen die gedetineerd zijn ten gevolge van het plegen van een strafbaar feit, in de gelegenheid te stellen hun veroordeling binnen hun eigen samenleving te ondergaan (zie in die zin arrest Raugevicius, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Voorts voorzien sommige lidstaten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland, in de mogelijkheid dat in het kader van een strafprocedure rechtshulp wordt verleend in de vorm van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde straf.
- 40 Zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft benadrukt, bestaat in het geval van een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf het alternatief voor uitlevering dat 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, precies in de mogelijkheid – wanneer het recht van de aangezochte staat daarin voorziet – om die straf ten uitvoer te leggen op het grondgebied van die lidstaat.
- 41 Voor het geval dat deze mogelijkheid bestaat, heeft het Hof bovendien geoordeeld dat uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat straffeloosheid te voorkomen, onderdanen van de aangezochte lidstaat, enerzijds, en onderdanen van andere lidstaten met vaste verblijfplaats in die



aangezochte lidstaat die aldus blijkt geven van een zekere mate van integratie in de samenleving aldaar, anderzijds, zich in een vergelijkbare situatie bevinden (zie in die zin arrest Raugevicius, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 In die omstandigheden vereisen de artikelen 18 en 21 VWEU dat onderdanen van andere lidstaten die permanent in de aangezochte lidstaat verblijven en om wier uitlevering door een derde lidstaat is verzocht met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, hun straf op het grondgebied van die lidstaat kunnen uitzitten onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van diezelfde lidstaat.
- 43 In casu gaat de verwijzende rechter ervan uit dat S.M., die sinds 2017 samen met zijn echtgenote in de Bondsrepubliek Duitsland woont en daar sinds 2020 werkt, moet worden beschouwd als een Unieburger die permanent in deze lidstaat verblijft.
- 44 Verder is het volgens de door deze rechter aan het Hof verstrekte gegevens mogelijk om de in Bosnië en Herzegovina aan S.M. opgelegde straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer te leggen. Overeenkomstig § 48 en § 57, lid 1, IRG kan een in een derde land uitgesproken straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer worden gelegd indien het derde land waarin die straf is opgelegd daarmee instemt.
- 45 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de Bondsrepubliek Duitsland in casu, door deze straf op het Duitse grondgebied ten uitvoer te leggen, voorbij zou gaan aan de uitleveringsverplichting die krachtens het Europees Uitleveringsverdrag op de aangezochte lidstaat rust.
- 46 In dit verband wijst hij erop dat het begrip „onderdanen” in de zin van het Europees Uitleveringsverdrag, wat de Bondsrepubliek Duitsland betreft, overeenkomstig haar verklaring op grond van artikel 6, lid 1, onder b), van dat verdrag uitsluitend betrekking heeft op personen die de nationaliteit van die lidstaat bezitten. In die omstandigheden zou een eventuele weigering van de Bondsrepubliek Duitsland om S.M. aan Bosnië en Herzegovina uit te leveren, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest Raugevicius, in strijd zijn met de verplichtingen die krachtens datzelfde verdrag op deze lidstaat rusten.
- 47 Gelet op deze overwegingen moet in de derde plaats worden gepreciseerd dat, zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de rechtspraak van het Hof in de zaak Raugevicius niet heeft erkend dat Unieburgers een automatisch en absoluut recht hebben om niet te worden uitgeleverd aan landen buiten de Unie.
- 48 Zoals namelijk blijkt uit de punten 35 tot en met 42 van het onderhavige arrest, rust in geval van een nationale regel die, zoals in het hoofdgeding, een verschil in behandeling invoert tussen de onderdanen van de aangezochte lidstaat en Unieburgers die er permanent verblijven, door enkel de uitlevering van eerstgenoemden te verbieden, op die lidstaat een verplichting om na te gaan of er geen alternatief voor uitlevering bestaat met een minder beperkende uitwerking op de uitoefening van de rechten en vrijheden die Unieburgers ontleen aan de artikelen 18 en 21 VWEU wanneer een derde land om hun uitlevering verzoekt.
- 49 Ingeval de toepassing van een dergelijke alternatieve maatregel voor uitlevering er, zoals in casu, in bestaat dat Unieburgers die permanent in de aangezochte lidstaat verblijven hun straf in die lidstaat kunnen uitzitten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, maar alleen als het om uitlevering verzoekende derde land daarmee instemt, verplichten de

artikelen 18 en 21 VWEU de aangezochte lidstaat dus om dat derde land actief om instemming te verzoeken. Daartoe dient de aangezochte lidstaat gebruik te maken van alle mechanismen voor samenwerking en bijstand op het gebied van strafrecht waarover de lidstaat in het kader van zijn betrekkingen met dat derde land beschikt.

- 50 Indien het derde land dat om uitlevering verzoekt ermee instemt dat de vrijheidsstraf op het grondgebied van de aangezochte lidstaat ten uitvoer wordt gelegd, kan deze lidstaat de Unieburgers op wie dit verzoek betrekking heeft en die permanent in die lidstaat verblijven, toestaan daar hun straf uit te zitten en aldus verzekeren dat deze Unieburgers, wat uitlevering betreft, op dezelfde wijze worden behandeld als de eigen onderdanen.
- 51 Uit de aan het Hof verstrekte gegevens blijkt dat in een dergelijke situatie de toepassing van deze alternatieve maatregel voor uitlevering de aangezochte lidstaat ook in staat zou kunnen stellen zijn bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de verdragsverplichtingen die hem binden jegens het derde land dat om uitlevering verzoekt. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, maakt het feit dat dit derde land ermee instemt dat de volledige straf waarop het uitleveringsverzoek betrekking heeft op het grondgebied van de aangezochte lidstaat ten uitvoer wordt gelegd, het immers in beginsel overbodig om dit verzoek uit te voeren.
- 52 Mocht de Bondsrepubliek Duitsland er in casu in slagen de instemming van Bosnië en Herzegovina te verkrijgen om S.M. de in dat derde land opgelegde straf op haar grondgebied te laten uitzitten, dan zou de toepassing van een dergelijke door de artikelen 18 en 21 VWEU vereiste alternatieve maatregel voor uitlevering er dus niet noodzakelijkerwijs toe leiden dat deze lidstaat de krachtens het Europees Uitleveringsverdrag op hem rustende verplichtingen jegens dat derde land niet nakomt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.
- 53 Indien dit derde land er ondanks de toepassing van de in punt 49 van dit arrest bedoelde mechanismen niet mee instemt om de vrijheidsstraf op het grondgebied van de aangezochte lidstaat te laten uitvoeren, kan de door de artikelen 18 en 21 VWEU vereiste alternatieve maatregel voor uitlevering niet worden toegepast. In dat geval kan die lidstaat de betrokken persoon uitleveren overeenkomstig de verplichtingen die krachtens dit verdrag op die lidstaat rusten, aangezien in dat geval met de weigering van die uitlevering niet het risico zou kunnen worden voorkomen dat die persoon onbestraft blijft.
- 54 In datzelfde geval vormt de uitlevering van de betrokkene, gelet op dat doel, een noodzakelijke en evenredige maatregel om dat doel te bereiken, zodat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven in de zin van artikel 21 VWEU gerechtvaardigd lijkt in het licht van de in de punten 35 en 36 van dit arrest aangehaalde rechtspraak.
- 55 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof moet de aangezochte lidstaat niettemin nagaan of deze uitlevering geen afbreuk doet aan de rechten die worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name artikel 19 ervan (arrest Raugevicius, punt 49; zie in die zin ook arrest van 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Gelet op al deze overwegingen moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat:

- zij een lidstaat waarvan het nationale recht alleen de uitlevering van eigen onderdanen aan landen buiten de Unie verbiedt en voorziet in de mogelijkheid om de straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen mits het derde land daarmee instemt, en waaraan door een derde land een verzoek tot uitlevering wordt gericht met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf tegen een onderdaan van een andere lidstaat die permanent in de eerste lidstaat verblijft, ertoe verplichten om actief een dergelijke instemming te vragen van dat derde land dat om uitlevering verzoekt en daarbij 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;
- indien een dergelijke instemming niet wordt verkregen, zij er niet aan in de weg staan dat de eerste lidstaat in dergelijke omstandigheden de Unieburger uitlevert overeenkomstig de verplichtingen die krachtens een internationale overeenkomst op die lidstaat rusten, mits de uitlevering geen afbreuk doet aan de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten.

### **Kosten**

57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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:

**De artikelen 18 en 21 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat**

- **zij een lidstaat waarvan het nationale recht alleen de uitlevering van eigen onderdanen aan landen buiten de Europese Unie verbiedt en voorziet in de mogelijkheid om de straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen mits het derde land daarmee instemt, en waaraan door een derde land een verzoek tot uitlevering wordt gericht met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf tegen een onderdaan van een andere lidstaat die permanent in de eerste lidstaat verblijft, ertoe verplichten om actief een dergelijke instemming te vragen van dat derde land dat om uitlevering verzoekt en daarbij 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;**
- **indien een dergelijke instemming niet wordt verkregen, zij er niet aan in de weg staan dat de eerste lidstaat in dergelijke omstandigheden de Unieburger uitlevert overeenkomstig de verplichtingen die krachtens een internationale overeenkomst op die lidstaat rusten, mits de uitlevering geen afbreuk doet aan de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten.**

ondertekeningen

<sup>1</sup> De formulering van het inleidende deel en de punten 16 en 28 van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.