ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

13 november 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Artikelen 18 en 21 VWEU – Door een derde land aan een lidstaat gericht verzoek tot uitlevering van een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat en die in eerstgenoemde lidstaat zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend – Verzoek dat is ingediend met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en niet met het oog op strafvervolging – Uitleveringsverbod dat alleen geldt voor eigen staatsburgers – Beperking van het vrije verkeer – Rechtvaardiging op grond van de voorkoming van straffeloosheid – Evenredigheid”

In zaak C-247/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland) bij beslissing van 12 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 16 mei 2017, in de procedure aangaande de uitlevering van

Denis Raugevicius,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

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

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 mei 2018,

gelet op de opmerkingen van:

– de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en J. Pavliš als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, M. Hellmann en S. Weinkauff als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, J. Quaney en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door M. Gray, BL,

* Procestaal: Fins.

– de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door E. Zachariadou, E. Neofytou en M. Spiliotopoulou als gemachtigden,

– de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas en V. Čepaitė als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en R. Kissné Berta als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door C.-R. Canțăr, R. Mangu, E. Gane en C.-M. Florescu als gemachtigden,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, H. Shev, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren en A. Alriksson als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Grünheid, R. Troosters en M. Huttunen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juli 2018,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, eerste alinea, en artikel 21 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een door de Russische autoriteiten tot de Finse autoriteiten gericht verzoek tot uitlevering van Denis Raugevicius, een Litouws en Russisch staatsburger, met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Toepasselijke bepalingen

Europees Verdrag betreffende uitlevering

3 Artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 (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 strafvervolging 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 In artikel 10 van dat verdrag, met als opschrift „Verjaring", staat te lezen:

„Uitlevering wordt niet toegestaan, indien volgens de wet van de verzoekende partij of die van de aangezochte partij het recht tot strafvervolging of de straf is verjaard."

6 Artikel 17 van hetzelfde verdrag luidt:

„Indien de uitlevering van een persoon door verschillende staten wordt verzocht, hetzij voor hetzelfde feit, hetzij voor verschillende feiten, houdt de aangezochte partij bij haar beslissing rekening met alle omstandigheden en met name met de ernst van de strafbare feiten, de plaats waar zij begaan zijn, de dagtekening van de onderscheiden verzoeken, de nationaliteit van de opgeëiste persoon en de mogelijkheid van latere uitlevering aan een andere staat."

7 De Republiek Finland heeft een verklaring in de zin van artikel 6 van het Europees Uitleveringsverdrag afgelegd. Deze verklaring is vervat in de volgende bewoordingen:

„Onder ‚onderdanen' in de zin van dit verdrag worden verstaan staatsburgers van Finland, Denemarken, IJsland, Noorwegen en Zweden alsmede in die staten woonachtige vreemdelingen."

Fins recht

8 Volgens § 9, derde alinea, van de Finse grondwet, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie ervan, mag „[e]en Fins staatsburger [...] niet tegen zijn wil worden uitgeleverd aan of overgebracht naar een ander land. Bij de wet kan evenwel worden bepaald dat een Fins staatsburger wegens een strafbaar feit of met het oog op een [...] procedure kan worden uitgeleverd aan of overgebracht naar een land waar zijn mensenrechten en zijn rechtsbescherming worden gewaarborgd".

9 Op grond van § 2 van de rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettu laki (456/1970) [wet (456/1970) betreffende de uitlevering wegens een strafbaar feit; hierna: „uitleveringswet"] kan een Fins staatsburger niet worden uitgeleverd.

10 § 14, eerste alinea, van de uitleveringswet luidt:

„Het ministerie van Justitie beslist of een uitleveringsverzoek wordt ingewilligd."

11 In § 16, eerste alinea, van deze wet staat te lezen:

„Indien de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht, tijdens het onderzoek of in een vóór de beslissing op het verzoek bij het ministerie van Justitie ingediend document verklaart dat volgens hem niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor uitlevering, dient het ministerie, tenzij dit het uitleveringsverzoek meteen afwijst, de Korkein oikeus [(hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland)] te verzoeken om advies alvorens op het verzoek te beslissen. Het ministerie kan ook in andere gevallen verzoeken om advies, wanneer het dat noodzakelijk acht."

12 § 17 van de uitleveringswet bepaalt:

„De Korkein oikeus onderzoekt, met inachtneming van §§ 1 tot en met 10 van deze wet en van soortgelijke voor Finland bindende internationale verdragsbepalingen, of het uitleveringsverzoek kan worden ingewilligd.

Indien de Korkein oikeus van oordeel is dat er een beletsel tegen de uitlevering bestaat, kan het uitleveringsverzoek niet worden ingewilligd."

13 Een vrijheidsstraf die is opgelegd door een rechterlijke instantie van een staat die geen deel uitmaakt van de Europese Unie, kan in Finland worden uitgezeten op grond van de kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta annettu laki (21/1987) [wet (21/1987) betreffende de internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties]. § 3 van deze wet bepaalt:

„Een door een rechterlijke instantie van een vreemde staat opgelegde straf kan in Finland worden uitgezeten indien:

1) de veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan en uitvoerbaar is in de staat waarin zij is uitgesproken;

[...]

3) de staat waar de straf is opgelegd, daarom heeft verzocht of daarmee heeft ingestemd.

Een vrijheidsstraf kan overeenkomstig de eerste alinea in Finland worden uitgezeten indien de veroordeelde persoon een Fins staatsburger dan wel een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Finland is en die persoon daarmee heeft ingestemd. [...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 Op 1 februari 2011 is Raugevicius door een Russische rechterlijke instantie schuldig verklaard ter zake van een drugsdelict dat bestond in het bezit van een mengsel met daarin 3,04 gram heroïne zonder het oogmerk deze drugs te verkopen. Hiervoor is hij veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf.

15 Op 16 november 2011 heeft een rechterlijke instantie waarvan de zetel zich in het district Leningrad (Rusland) bevindt, die voorwaardelijke straf herroepen wegens de niet-naleving van toezichtvoorwaarden en Raugevicius veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar.

16 Op 12 juli 2016 is tegen Raugevicius een internationaal aanhoudingsbevel uitgevaardigd.

17 Op 12 december 2016 heeft een Finse rechter in eerste aanleg Raugevicius een uitreisverbod opgelegd.

18 Op 27 december 2016 heeft de Russische Federatie de Finse autoriteiten verzocht om Raugevicius aan te houden en hem uit te leveren aan Rusland met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

19 Raugevicius heeft zich tegen zijn uitlevering verzet, waarbij hij met name heeft aangevoerd dat hij reeds lange tijd in Finland woont en vader is van twee in deze lidstaat verblijvende kinderen die de Finse nationaliteit bezitten.

20 Op 7 februari 2017 heeft het ministerie van Justitie de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland) verzocht om advies over de vraag of er een juridisch beletsel is om Raugevicius uit te leveren aan Rusland.

21 De Korkein oikeus beschouwt zichzelf als een „rechterlijke instantie" in de zin van de rechtspraak van het Hof over artikel 267 VWEU, zelfs wanneer hij advies uitbrengt in het kader van een uitleveringsverzoek. Hij zet uiteen dat hij – gelet op zijn wettelijke grondslag, zijn permanente karakter, zijn verplichte rechtsmacht, het contradictoire karakter van de procedure, het feit dat hij de regelen des rechts toepast en zijn onafhankelijkheid – voldoet aan de voor de kwalificatie als rechterlijke instantie geldende criteria, die het Hof met name in herinnering heeft gebracht in zijn arrest van 19 december 2012, Epitropos tou Elegktikou Synedriou (C-363/11, EU:C:2012:825, punt 18). Voorts is de Korkein oikeus van oordeel dat hij zich wel degelijk dient uit te spreken over een geschil, aangezien Raugevicius is opgekomen tegen zijn uitlevering en het ministerie van Justitie niet van mening was dat het verzoek van de Russische Federatie meteen moest worden afgewezen. Ten slotte merkt de Korkein oikeus op dat het door hem uit te brengen advies bindend is, in die zin dat het uitleveringsverzoek in kwestie niet kan worden ingewilligd indien er naar zijn oordeel een beletsel tegen de gevraagde uitlevering bestaat.

22 Volgens de verwijzende rechter heeft het Hof in het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), op de grondslag van de artikelen 18 en 21 VWEU geoordeeld dat regels inzake uitlevering van invloed kunnen zijn op de vrijheid van onderdanen van lidstaten om op het grondgebied van de andere lidstaten te reizen en te verblijven. Derhalve moeten die regels ook worden getoetst aan het beginsel van non-discriminatie.

23 De Korkein oikeus wijst evenwel erop dat er verschillen bestaan tussen enerzijds de onderhavige zaak, die een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf betreft, en anderzijds de zaak welke heeft geleid tot dat arrest, die een verzoek om uitlevering met het oog op strafvervolging betrof.

24 Die rechter merkt in het bijzonder op dat de aangezochte lidstaat weliswaar in beginsel verplicht is zijn eigen onderdanen te vervolgen indien hij hen niet uitlevert, maar dat er geen overeenkomstige verplichting bestaat om op zijn grondgebied de straf ten uitvoer te leggen waartoe die onderdanen in een derde land zijn veroordeeld.

25 In deze omstandigheden heeft de Korkein oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten nationale bepalingen betreffende uitlevering wegens een strafbaar feit, vanuit het oogpunt van het recht van vrij verkeer van onderdanen van een andere lidstaat, op dezelfde wijze worden beoordeeld, ongeacht of een derde staat op basis van een uitleveringsovereenkomst verzoekt om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf dan wel met het oog op strafvervolging, zoals het geval was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630)? Is het van belang dat de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht, niet alleen burger van de Unie is, maar ook onderdaan van de staat die het uitleveringsverzoek heeft ingediend?

2) Plaatst een nationale wettelijke regeling volgens welke alleen eigen onderdanen niet met het oog op straftenuitvoerlegging buiten de Unie worden uitgeleverd, onderdanen van een andere lidstaat op ongerechtvaardigde wijze in een minder gunstige positie? Moeten Unierechtelijke mechanismen waarmee een op zichzelf legitieme doelstelling met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt, ook worden toegepast wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van een straf? Hoe moet op een uitleveringsverzoek worden gereageerd wanneer de andere lidstaat door toepassing van dergelijke mechanismen van het verzoek in kennis wordt gesteld, maar deze lidstaat, bijvoorbeeld wegens juridische belemmeringen, geen actie onderneemt ten aanzien van zijn onderdaan?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

26 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een derde land verzoekt om de uitlevering van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, en dit verzoek niet wordt ingediend met het oog op strafvervolging 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 het buitenland opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op zijn grondgebied, gehouden is te onderzoeken of er een maatregel bestaat die een alternatief voor uitlevering vormt en in geringere mate afbreuk doet aan de uitoefening van dat recht van vrij verkeer.

27 In dit verband zij eraan herinnerd dat een Unieburger als Raugevicius – een onderdaan van een lidstaat, in casu de Republiek Litouwen – die zich heeft begeven naar een andere lidstaat, in casu de Republiek Finland, heeft gebruikgemaakt van zijn vrijheid van verkeer, zodat zijn situatie valt binnen de werkingssfeer van artikel 18 VWEU, waarin het principiële verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 31).

28 Voorts wordt bij een nationale regel die de uitlevering van uitsluitend de Finse staatsburgers verbiedt, een verschil in behandeling tussen die staatsburgers en de onderdanen van andere lidstaten ingevoerd. Aldus leidt een dergelijke regel tot een ongelijke behandeling die van invloed kan zijn op de vrijheid van deze onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 32).

29 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat een onderdaan van een andere lidstaat dan de lidstaat waartoe het uitleveringsverzoek is gericht, zoals Raugevicius, tevens beschikt over de nationaliteit van het derde land dat het verzoek heeft ingediend. Het feit dat de betrokkene zowel de nationaliteit van een lidstaat als die van een derde land bezit, kan hem immers niet de vrijheden ontnemen die hij als onderdaan van een lidstaat ontleent aan het Unierecht (zie in die zin arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a., C-369/90, EU:C:1992:295, punt 15).

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

31 Een dergelijke beperking kan enkel worden gerechtvaardigd indien zij berust op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht op legitieme wijze nagestreefde doel (arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 In dit 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 voor een beperkende maatregel kan vormen, 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 van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 37 en 38).

33 Het Hof heeft dan ook in punt 39 van het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), geoordeeld dat uitlevering een procedure is die strekt tot het tegengaan van straffeloosheid van een persoon die zich bevindt op een ander grondgebied dan dat waarop hij een strafbaar feit zou hebben gepleegd. In dat arrest, dat betrekking had op een verzoek tot uitlevering

met het oog op strafvervolging, heeft het Hof – in datzelfde punt – opgemerkt dat de niet-uitlevering van eigen onderdanen in het algemeen wordt gecompenseerd door de aan de aangezochte lidstaat ter beschikking staande mogelijkheid om zijn eigen onderdanen te vervolgen voor ernstige strafbare feiten die buiten zijn grondgebied zijn gepleegd, terwijl deze lidstaat in de regel ter zake van deze feiten geen jurisdictie heeft wanneer dader noch slachtoffer van het vermeende strafbare feit de nationaliteit van die lidstaat heeft. Het Hof heeft hieruit de gevolgtrekking gemaakt dat uitlevering aldus voorkomt dat strafbare feiten die op het grondgebied van een staat zijn gepleegd door personen die dit grondgebied zijn ontvlucht, onbestraft blijven.

34 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of deze overwegingen ook gelden in het geval van een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf.

35 Hij geeft te kennen dat hij daaraan twijfelt en wijst er in zoverre op dat het Europees Uitleveringsverdrag de aangezochte staat in artikel 6, lid 2, weliswaar de mogelijkheid biedt om vervolging in te stellen tegen zijn onderdanen die door hem niet worden uitgeleverd, maar een staat die de uitlevering van zijn onderdanen weigert, niet ertoe verplicht om maatregelen te treffen die strekken tot tenuitvoerlegging van een straf die is opgelegd door een rechterlijke instantie van een andere staat die partij is bij dat verdrag. De verwijzende rechter en verschillende regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, stellen zich tevens op het standpunt dat het opnieuw instellen van vervolging tegen een persoon die reeds is vervolgd en veroordeeld in de verzoekende staat, kan indruisen tegen het ne-bis-in-idembeginsel, volgens hetwelk een persoon geen tweemaal mag worden vervolgd voor hetzelfde strafbare feit.

36 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 uitmaken 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 onbestraft blijven en die het mogelijk maken dat deze personen hun straf met name uitzitten in de staat waarvan zij onderdaan zijn, waardoor hun kansen op sociale re-integratie na het uitzitten van hun straf toenemen.

37 Dit geldt inzonderheid voor het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen van 21 maart 1983, waarbij zowel alle lidstaten als de Russische Federatie partij zijn. Dit verdrag biedt een persoon die is gevonnist op het grondgebied van een staat die partij is bij dat verdrag, namelijk 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 veroordeling te ondergaan. Volgens de preambule van het verdrag heeft een dergelijke overbrenging onder meer tot doel de reclassering van gevonniste 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 van 20 januari 2005, Laurin Effing, C-302/02, EU:C:2005:36, punten 12 en 13).

38 Voorts bieden bepaalde staten, waaronder de Republiek Finland, hun eigen onderdanen ook de mogelijkheid om een in een andere staat opgelegde straf uit te zitten op hun grondgebied.

39 Bijgevolg dient ten aanzien van een verzoek tot uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf te worden opgemerkt dat de aangezochte lidstaat weliswaar niet noodzakelijk vervolging kan instellen tegen zijn eigen onderdanen, maar dat er niettemin mechanismen bestaan die het mogelijk maken dat die onderdanen hun straf uitzitten op het grondgebied van die lidstaat. Daartegenover staat dat door uitlevering kan worden voorkomen dat Unieburgers die geen onderdaan van de betrokken lidstaat zijn, zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van hun straf.

40 Aangezien uitlevering, zoals in punt 33 van dit arrest in herinnering is gebracht, de straffeloosheid van onderdanen van andere lidstaten dan de aangezochte lidstaat kan voorkomen en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling het mogelijk maakt om onderdanen van andere lidstaten dan de Republiek Finland uit te leveren, dient te worden onderzocht of deze regeling evenredig is. Daartoe moet worden nagegaan of er – rekening houdend met alle omstandigheden van de zaak, feitelijk en rechtens – maatregelen bestaan waarmee dat doel op even doeltreffende wijze kan worden bereikt, maar die de vrijheid van verkeer van die onderdanen van andere lidstaten in geringere mate schendt (arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 41).

41 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Raugevicius zich tegen zijn uitlevering heeft verzet op grond dat hij reeds lange tijd in Finland woont en vader is van twee in deze lidstaat verblijvende kinderen die de Finse nationaliteit bezitten. Deze omstandigheden zijn niet betwist in het kader van de procedure voor het Hof. Derhalve valt niet uit te sluiten dat Raugevicius kan worden aangemerkt als een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Finland als bedoeld in § 3, tweede alinea, van de wet betreffende de internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties.

42 Indien dat het geval is, volgt uit deze bepaling dat Raugevicius op het Finse grondgebied de straf kan uitzitten waartoe hij in Rusland is veroordeeld, mits laatstgenoemde staat en Raugevicius zelf daarmee instemmen.

43 In dit verband zij eraan herinnerd dat de hoedanigheid van Unieburger volgens vaste rechtspraak de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31; 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 41, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 30).

44 Elke Unieburger kan zich dus op het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Deze situaties kunnen, zoals in het hoofdgeding, ook verband houden met de uitoefening van de bij artikel 21 VWEU verleende fundamentele vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie arresten van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 39, en 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 59).

45 Daarbij komt dat de lidstaten, bij gebreke van Unierechtelijke voorschriften inzake de uitlevering van onderdanen van de lidstaten aan Rusland, weliswaar bevoegd blijven om dergelijke voorschriften vast te stellen, maar deze bevoegdheid moeten uitoefenen met inachtneming van het Unierecht, inzonderheid het in artikel 18 VWEU neergelegde discriminatieverbod en de door artikel 21, lid 1, VWEU gewaarborgde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

46 Uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat straffeloosheid te voorkomen, bevinden enerzijds Finse staatsburgers en anderzijds onderdanen van andere lidstaten met vaste verblijfplaats in Finland die aldus blijk geven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat, zich in een vergelijkbare situatie (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, punt 67). Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of Raugevicius behoort tot deze categorie van onderdanen van andere lidstaten.

47 Bijgevolg vereisen de artikelen 18 en 21 VWEU 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.

48 Indien een burger als Raugevicius daarentegen niet kan worden geacht permanent in de aangezochte lidstaat te verblijven, wordt de kwestie van zijn uitlevering geregeld door het toepasselijke nationale of internationale recht.

49 Gepreciseerd dient tevens te worden dat de aangezochte lidstaat die overweegt een onderdaan van een andere lidstaat uit te leveren op verzoek van een derde land, moet 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 daarvan (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 60).

50 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een derde land verzoekt om de uitlevering van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, en dit verzoek niet wordt ingediend met het oog op strafvervolging 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 het buitenland opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op zijn grondgebied, gehouden is te waarborgen dat die Unieburger, wat uitlevering betreft, op dezelfde wijze wordt behandeld als de eigen onderdanen van de betrokken lidstaat indien hij permanent op het grondgebied van deze lidstaat verblijft.

Kosten

51 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 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 strafvervolging 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 het buitenland opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd op zijn grondgebied, gehouden is te waarborgen dat die Unieburger, wat uitlevering betreft, op dezelfde wijze wordt behandeld als de eigen onderdanen van de betrokken lidstaat indien hij permanent op het grondgebied van deze lidstaat verblijft.

ondertekeningen