CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 25 juli 2018 [1]

Zaak C-247/17

Denis Raugevicius

[verzoek van de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikelen 18 en 21 VWEU – Door een derde staat aan een lidstaat gericht verzoek om uitlevering van een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat en in eerstgenoemde lidstaat zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend – Verzoek om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, en niet met het oog op strafvervolging – Bescherming van eigen onderdanen tegen uitlevering – Beperking van de vrijheid van verkeer – Doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd – Doel van verhoging van de kansen op sociale re-integratie van de veroordeelde”

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing stelt het Hof in de gelegenheid zijn rechtspraak over de uitlevering van burgers van de Europese Unie die hebben gebruikgemaakt van hun recht van vrij verkeer in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, aan te vullen.

2. Terwijl de door het Hof sinds zijn arrest Petruhhin [2] ontwikkelde rechtspraak betrekking heeft op door derde staten ingediende verzoeken om uitlevering met het oog op strafvervolging, gaat het in de onderhavige zaak om een uitleveringsverzoek dat de Russische autoriteiten aan de Finse autoriteiten hebben gericht met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf die is opgelegd aan Denis Raugevicius, die zowel de Litouwse als de Russische nationaliteit heeft.

3. In deze conclusie zal ik het Hof in overweging geven voor recht te verklaren dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een lidstaat waarheen een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat, zich heeft begeven, van een derde staat een verzoek om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een in die staat opgelegde gevangenisstraf ontvangt, de aangezochte lidstaat dient na te gaan of, gelet op de band die de veroordeelde met deze staat heeft, de tenuitvoerlegging van de straf in deze staat bevorderlijk is voor de sociale re-integratie van die persoon. Indien dat het geval is, moet de aangezochte lidstaat gebruikmaken van alle instrumenten voor internationale samenwerking in strafzaken waarover hij in relatie tot de verzoekende derde staat beschikt, teneinde van deze staat toestemming te krijgen om de opgelegde straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen, in voorkomend geval na die straf te hebben aangepast aan de straf die volgens zijn eigen strafwetgeving op een vergelijkbaar strafbaar feit is gesteld.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Europees Verdrag betreffende uitlevering

4. Artikel 1 van het in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Europees verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 [3] luidt als volgt:

„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."

5. Artikel 6 van het Europees Uitleveringsverdrag („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."

6. Ten aanzien van artikel 6 van het Europees Uitleveringsverdrag heeft de Republiek Finland de volgende verklaring afgelegd:

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

B. Fins recht

7. Volgens § 9, derde alinea, van de Suomen perustuslaki (Finse grondwet) (1999/731) mag „[een] Fins staatsburger [...] niet tegen zijn wil worden uitgeleverd aan of overgebracht naar een ander land. Evenwel kan bij wet worden geregeld 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 grondrechten en zijn recht op rechterlijke bescherming gewaarborgd zijn."

8. De laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (wet inzake uitlevering wegens een strafbaar feit) (456/1970) [4] van 7 juli 1970 bepaalt in § 2 dat een Fins staatsburger niet kan worden uitgeleverd.

3 Hierna: „Europees Uitleveringsverdrag".

4 Hierna: „uitleveringswet".

9. § 14, eerste alinea, van de uitleveringswet bepaalt:

„Het Oikeusministeriö [ministerie van Justitie, Finland] beslist of een uitleveringsverzoek wordt ingewilligd."

10. § 16, eerste alinea, van de uitleveringswet luidt:

„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 het het uitleveringsverzoek al meteen afwijst, de Korkein oikeus 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."

11. In § 17 van de uitleveringswet is bepaald dat „[d]e Korkein oikeus [...] met inachtneming van §§ 1 tot en met 10 van deze wet en van soortgelijke voor Finland bindende internationale verdragsbepalingen, [onderzoekt] of het uitleveringsverzoek kan worden ingewilligd. Wanneer de Korkein oikeus van oordeel is dat er een belemmering is voor uitlevering, kan het uitleveringsverzoek niet worden ingewilligd."

12. Voorts kan een vrijheidsstraf die is opgelegd door een rechterlijke instantie van een staat die geen lid is van de Unie, in Finland ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (wet inzake internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties) (21/1987) van 16 januari 1987. § 3 van die wet luidt:

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

1) de beslissing kracht van gewijsde heeft en uitvoerbaar is in de staat waarin zij is gegeven;

[...]

3) de staat waar de straf is opgelegd, om die tenuitvoerlegging heeft verzocht of daarmee heeft ingestemd.

Een vrijheidsstraf kan overeenkomstig de eerste alinea in Finland ten uitvoer worden gelegd indien de veroordeelde een Fins staatsburger dan wel een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Finland is en hij met die tenuitvoerlegging heeft ingestemd. [...]"

II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

13. Op 1 februari 2011 is Raugevicius, die zowel de Litouwse als de Russische nationaliteit bezit, in Rusland schuldig bevonden aan een drugsdelict wegens het in bezit hebben van een mengsel met daarin 3,04 gram heroïne, zonder het oogmerk de drugs te verkopen. Hij heeft daarvoor een voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd gekregen.

14. Op 16 november 2011 heeft een gerecht van het district Leningrad (Rusland) die voorwaardelijke straf herroepen wegens het niet-naleven van daaraan verbonden toezichtvoorwaarden en Raugevicius veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar.

15. Op 12 juli 2016 is tegen Raugevicius een internationaal opsporingsbevel uitgevaardigd.

16. Op 12 december 2016 heeft een käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg, Finland) Raugevicius een uitreisverbod opgelegd.

17. Op 27 december 2016 heeft de Russische Federatie een uitleveringsverzoek gericht tot de Republiek Finland, waarbij zij verzocht Raugevicius aan te houden en hem aan Rusland uit te leveren met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

18. Raugevicius heeft zich tegen zijn uitlevering verzet, waarbij hij met name heeft aangevoerd dat hij reeds lange tijd in Finland woont en in die lidstaat twee kinderen met de Finse nationaliteit heeft.

19. 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 juridische belemmering is om Raugevicius uit te leveren aan Rusland.

20. De Korkein oikeus merkt op dat wanneer hij advies uitbrengt in het kader van een uitleveringsverzoek, zijn positie verschilt van die welke hij normaal in de rechtspleging heeft. Toch volgt in zijn ogen uit de rechtspraak van het Hof[5] dat hij ook in die adviesrol moet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU, gelet op zijn wettelijke grondslag, zijn permanente karakter, zijn verplichte rechtsmacht, het contradictoire karakter van de procedure, de toepassing van de regelen des rechts, alsmede zijn onafhankelijkheid. De Korkein oikeus voegt daaraan toe dat hij wel degelijk te maken heeft met een geschil, nu Raugevicius betwist dat aan de wettelijke voorwaarden voor zijn uitlevering is voldaan, terwijl het ministerie van Justitie van oordeel is dat het uitleveringsverzoek niet meteen moet worden afgewezen. Tot slot wijst de Korkein oikeus erop dat zijn advies bindend is: indien er naar zijn oordeel een belemmering voor de uitlevering bestaat, kan het uitleveringsverzoek niet worden ingewilligd. De Korkein oikeus is derhalve van mening dat hij uitspraak moet doen in een procedure die tot een rechterlijke beslissing moet leiden.

21. De Korkein oikeus wijst erop dat het uitleveringsverzoek gebaseerd is op het Europees Uitleveringsverdrag en dat dit verdrag, net zoals andere internationale verdragen, een staat die weigert eigen onderdanen uit te leveren niet verplicht om maatregelen te treffen met het oog op de tenuitvoerlegging van een in een andere staat opgelegde straf. Er bestaat geen uitleveringsverdrag tussen de Unie en de Russische Federatie, waarmee de Republiek Finland overigens ook geen bilaterale uitleveringsovereenkomst heeft gesloten.

22. Volgens de Korkein oikeus kunnen de internationale overeenkomsten betreffende de erkenning van strafvonnissen en de overbrenging van veroordeelden van belang zijn, daar deze overeenkomsten beogen te waarborgen dat de veroordeelde zijn straf kan uitzitten in de staat waarvan hij onderdaan is of waarin hij verblijft, wat bevorderlijk kan zijn voor zijn sociale re-integratie.

23. De Korkein oikeus merkt op dat het Hof zich in het arrest Petruhhin[6] voor het eerst heeft uitgesproken over de gevolgen van het Unierecht voor de uitlevering van een burger van de Unie aan een derde staat op basis van een door de betrokken lidstaat gesloten internationale uitleveringsovereenkomst. De Korkein oikeus herinnert eraan dat dat arrest betrekking had op een door een derde staat ingediend uitleveringsverzoek met het oog op strafvervolging.

5 De Korkein oikeus noemt in dit verband met name het arrest van 19 december 2012, Epitropos tou Elegktikou Synedriou (C-363/11, EU:C:2012:825, punt 18).

6 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

24. De Korkein oikeus moet zich thans echter over een andere situatie buigen. Hij ziet zich dan ook voor de vraag gesteld of de door het Hof in het arrest Petruhhin [7] verstrekte aanwijzingen ook rechtstreeks toepasbaar zijn in gevallen waarin een derde staat heeft verzocht een onderdaan van de Unie uit te leveren met het oog op de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Nagegaan moet dus worden of, en, zo ja, op welke wijze, de Unierechtelijke mechanismen voor samenwerking in strafzaken kunnen worden ingezet ingeval in een derde staat in de strafzaak al een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing is gegeven.

25. De Korkein oikeus brengt in herinnering dat volgens artikel 21 VWEU iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Die vrijheid van verkeer kan in het gedrang komen als een burger van de Unie het risico loopt aan een derde staat te worden uitgeleverd wanneer hij de lidstaat waarvan hij onderdaan is verlaat en zich naar een andere lidstaat begeeft. Volgens de Korkein oikeus is in dit verband irrelevant of het uitleveringsverzoek is gedaan met het oog op strafvervolging dan wel met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf in een derde staat. Voorts acht de Korkein oikeus de omstandigheid dat de betrokkene tevens de nationaliteit bezit van de derde staat die om zijn uitlevering verzoekt, irrelevant voor de beoordeling van zijn situatie vanuit het oogpunt van het Unierecht. Niettemin wenst de Korkein oikeus een en ander door het Hof bevestigd te zien.

26. De Korkein oikeus beklemtoont dat er sprake is van een verschil in behandeling tussen een Fins onderdaan en een onderdaan van een andere lidstaat, aangezien naar Fins recht alleen deze laatste kan worden uitgeleverd. Hij merkt op dat in situaties waarop het Unierecht van toepassing is, eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten slechts verschillend mogen worden behandeld indien daarvoor rechtvaardigingsgronden bestaan die in de rechtspraak van het Hof worden erkend. De Korkein oikeus noemt in dit verband het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, dat in het arrest Petruhhin [8] als een legitiem doel is aangemerkt. Zowel uitlevering met het oog op strafvervolging als uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een veroordeling beantwoordt aan dit doel. Volgens de Korkein oikeus moet dus worden nagegaan of Finse onderdanen, wat de tenuitvoerlegging van een straf betreft, in een andere situatie verkeren dan onderdanen van andere lidstaten.

27. De Korkein oikeus merkt in dit verband op dat internationale uitleveringsverdragen staten die weigeren eigen onderdanen uit te leveren, weliswaar in beginsel verplichten om tegen die onderdanen vervolging in te stellen, maar niet om aan die onderdanen opgelegde straffen op hun grondgebied ten uitvoer te leggen. Dit blijkt met name uit artikel 6, lid 2, van het Europees Uitleveringsverdrag. Voorts is de Republiek Finland, net als veel andere lidstaten, geen partij bij een verdrag als dat inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen [9], dat haar in het algemeen zou verplichten om in andere staten uitgesproken veroordelingen ten uitvoer te leggen.

28. De Korkein oikeus voegt daaraan toe dat naar Fins recht voor de tenuitvoerlegging van een in een derde staat uitgesproken veroordeling niet alleen de toestemming vereist is van de staat die de veroordeling heeft uitgesproken, maar ook van de tenuitvoerleggingsstaat en van de veroordeelde, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, waarvan thans geen sprake is. Hieruit blijkt volgens de Korkein oikeus dat de bescherming van uitsluitend eigen onderdanen tegen uitlevering niet kan worden gerechtvaardigd met het argument dat de staat verplicht zou zijn of de feitelijke mogelijkheid zou hebben om ervoor te zorgen dat de straffen die eigen onderdanen in het buitenland opgelegd hebben gekregen, op het Finse grondgebied ten uitvoer worden gelegd.

7 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

8 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 37).

9 In het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, ondertekend te Den Haag op 28 mei 1970.

29. De Korkein oikeus merkt ook op dat wanneer wordt verzocht om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, de toepassing van een op het instellen van strafvervolging gebaseerd samenwerkingsmechanisme impliceert dat een nieuwe procedure wordt ingesteld wegens hetzelfde feit, wat zou kunnen botsen met het ne-bis–in-idembeginsel. Hoewel dit in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") verankerde beginsel van toepassing is tussen lidstaten van de Unie, en daarbuiten niet op dezelfde wijze wordt erkend, wordt het namelijk door een aantal lidstaten ook geëerbiedigd in het geval van een in een derde staat uitgesproken veroordeling.

30. Daarnaast kunnen er andere juridische redenen zijn waarom strafvervolging in de aangezochte staat onmogelijk is. Zo zou in de onderhavige zaak, indien Raugevicius een Fins staatsburger was, tegen hem geen strafvervolging kunnen worden ingesteld in Finland, ook al beschikt de Republiek Finland over een op de nationaliteit gebaseerde bevoegdheid om in het buitenland gepleegde strafbare feiten te vervolgen. Aangezien het strafbare feit bestond in het in bezit hebben van een geringe hoeveelheid verdovende middelen voor eigen gebruik, zou het recht tot strafvervolging naar Fins recht namelijk al zijn verjaard.

31. De Korkein oikeus vraagt zich af of het dienstig is om het door het Hof in het arrest Petruhhin [10] genoemde samenwerkingsmechanisme aan te wenden voor vervolgingsdoeleinden wanneer de betrokkene in een derde staat al voor het strafbare feit is veroordeeld.

32. Volgens de Korkein oikeus lijkt het in de lijn van het arrest Petruhhin [11] mogelijk om de lidstaat waarvan de burger van de Unie de nationaliteit bezit, van het uitleveringsverzoek op de hoogte te brengen en af te wachten of deze lidstaat een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt met het oog op strafvervolging, of zelfs met het oog op de tenuitvoerlegging van het strafvonnis overeenkomstig zijn nationaal recht. In dat geval rijst echter de vraag binnen welke termijn die lidstaat zijn besluit moet nemen, in het belang van de persoon op wie het uitleveringsverzoek betrekking heeft. Bovendien is het in een geval als het onderhavige niet zeker dat de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit, meent dat tot strafvervolging moet worden overgegaan. Met name verjaring van het recht tot strafvervolging of de nationale toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel zouden aan die strafvervolging in de weg kunnen staan. Het is de vraag of de aangezochte staat in een dergelijk geval de onderdaan van een andere lidstaat moet uitleveren dan wel juist die uitlevering moet weigeren, en welke concrete factoren daarbij in aanmerking moeten worden genomen.

33. 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 regeling volgens welke uitsluitend eigen onderdanen niet naar landen buiten de Unie worden uitgeleverd met het oog de tenuitvoerlegging van een straf, onderdanen van een andere lidstaat op ongerechtvaardigde wijze in een ongunstiger positie? Moeten Unierechtelijke mechanismen waarmee een op zichzelf legitieme doelstelling met minder ingrijpende middelen

10 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

11 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

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?"

III. Mijn analyse

34. Ik herinner eraan dat de inzet van de door de Korkein oikeus gestelde prejudiciële vragen is of er een juridische belemmering is om Raugevicius uit te leveren aan Rusland, in welk geval de Finse autoriteiten het uitleveringsverzoek van die derde staat niet zouden kunnen inwilligen.

35. Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat in het kader van een uitleveringsverzoek dat binnen het toepassingsgebied van het Europees Uitleveringsverdrag valt en door een derde staat is ingediend met het oog op de tenuitvoerlegging van een in die staat opgelegde straf, de regel dat eigen onderdanen van de aangezochte staat niet worden uitgeleverd ook van toepassing moet zijn op onderdanen van een andere lidstaat.

36. Ik merk om te beginnen op dat de ten uitvoer te leggen straf is opgelegd door een gerecht van het district Leningrad (Rusland), dat de voorwaardelijke gevangenisstraf waartoe Raugevicius op 1 februari 2011 was veroordeeld, heeft herroepen en deze laatste heeft veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar. Aangezien die nieuwe straf lijkt te zijn opgelegd omdat Raugevicius aan de voorwaardelijke straf verbonden toezichtvoorwaarden niet had nageleefd, is het waarschijnlijk dat de tweede straf bij verstek is uitgesproken. Mocht dit door de verwijzende rechter worden bevestigd, dan zal deze moeten nagaan of het ten uitvoer te leggen strafvonnis met eerbiediging van het recht op een eerlijk proces is gewezen.

37. Dit gezegd zijnde, wijs ik erop dat uit het arrest Petruhhin [12] volgt dat bij ontbreken van een internationaal verdrag tussen de Unie en de betrokken derde staat de regels inzake uitlevering tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. [13]

38. Dit neemt niet weg dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften het Unierecht moeten eerbiedigen. [14]

39. Zo behoren 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, die situaties die betrekking hebben op de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [15]

40. De situatie van een burger van de Unie zoals Raugevicius, Litouws onderdaan, die heeft gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, moet bijgevolg worden geacht binnen de werkingssfeer van de Verdragen te vallen in de zin van artikel 18 VWEU.

12 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

13 Zie arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 26).

14 Zie arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 27).

15 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 33).

41. De door de Korkein oikeus beklemtoonde omstandigheid dat de betrokkene tevens de nationaliteit heeft van de derde staat die om zijn uitlevering verzoekt, kan niet aan die vaststelling afdoen. Het feit dat de betrokkene zowel de nationaliteit van een lidstaat als die van een derde staat bezit, kan hem immers niet de vrijheden ontnemen die hij als onderdaan van een lidstaat aan het Unierecht ontleent. [16] De werkingssfeer van het Unierecht wordt evenmin beïnvloed door de omstandigheid dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitleveringsverzoek, anders dan het geval was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Petruhhin [17], is gedaan met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, en niet met het oog op strafvervolging.

42. In artikel 18 VWEU is bepaald dat binnen de werkingssfeer van de Verdragen elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is.

43. Volgens artikel 6, lid 1, onder a), van het Europees Uitleveringsverdrag mogen de bij dit verdrag aangesloten staten weigeren hun eigen onderdanen uit te leveren. Die bevoegdheid moet evenwel worden uitgeoefend in overeenstemming met het primaire recht, in het bijzonder met de regels van het VWEU inzake gelijke behandeling en het vrije verkeer van burgers van de Unie. [18]

44. De toepassing door een lidstaat van een bepaling van nationaal recht op grond waarvan eigen onderdanen niet worden uitgeleverd, moet derhalve in overeenstemming zijn met het VWEU, met name met de artikelen 18 en 21 ervan. [19]

45. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat uitleveringsregels van een lidstaat die een verschil in behandeling invoeren naargelang de betrokken persoon onderdaan van die lidstaat dan wel onderdaan van een andere lidstaat is, de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen nadelig kunnen beïnvloeden omdat zij ertoe leiden dat aan onderdanen van andere lidstaten die zich naar het grondgebied van de aangezochte staat hebben begeven, niet de bescherming tegen uitlevering wordt geboden die de onderdanen van deze laatste lidstaat genieten. [20]

46. Hieruit volgt dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat, zoals Raugevicius, kan worden uitgeleverd, in een situatie als die in het hoofdgeding tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt. [21]

47. Een dergelijke beperking kan slechts worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door de betrokken nationale uitleveringsregels rechtmatig nagestreefde doel. [22]

48. Het Hof heeft erkend dat het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, binnen het kader van de voorkoming en de bestrijding van criminaliteit past. In de context van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen als bedoeld in artikel 3, lid 2, VEU, moet dat doel in het Unierecht als legitiem worden beschouwd. [23]

16 Zie arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 15).

17 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

18 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 42).

19 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 43).

20 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Zie naar analogie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49. Maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, zoals die bedoeld in artikel 21 VWEU, kunnen echter slechts worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij beogen te waarborgen en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. [24]

50. In het licht van de hierboven uiteengezette rechtspraak van het Hof rijst dus de vraag of de Republiek Finland tegenover Raugevicius op een wijze kan handelen waardoor de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer minder wordt beperkt dan door het besluit om hem uit te leveren aan Rusland.

51. Wat betreft het onderzoek of er een alternatieve maatregel bestaat die de uitoefening van de bij artikel 21 VWEU verleende rechten minder aantast en waarmee even doeltreffend als via een besluit tot uitlevering het doel kan worden bereikt dat erin bestaat de straffeloosheid te voorkomen van een persoon die in een derde staat is veroordeeld tot een vrijheidsstraf, wijs ik erop dat het Hof in het arrest Petruhhin [25] in verband met een verzoek om uitlevering met het oog op strafvervolging heeft geoordeeld dat de voorkeur dient te worden gegeven aan de uitwisseling van informatie met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, teneinde de autoriteiten van deze lidstaat de mogelijkheid te geven om in voorkomend geval een Europees aanhoudingsbevel met het oog op rechtsvervolging uit te vaardigen. Wanneer een derde staat een lidstaat waarheen een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat zich heeft begeven, om uitlevering verzoekt, en er tussen de derde staat en de aangezochte lidstaat een uitleveringsverdrag bestaat, dient de aangezochte lidstaat volgens het Hof dus 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 lidstaten [26], zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 [27], op voorwaarde dat deze laatste lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten. [28]

52. In zijn arrest van 10 april 2018, Pisciotti [29], heeft het Hof geoordeeld dat deze oplossing, gevonden in een context die werd gekenmerkt door het ontbreken van een internationale overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Unie en de betrokken derde staat, ook kan worden toegepast in een situatie waarin de aangezochte lidstaat de uitlevering van zijn eigen onderdanen op grond van een dergelijke overeenkomst kan weigeren.

53. Ik meen evenwel dat in de omstandigheden van de onderhavige zaak de activering van het door het Hof in het arrest Petruhinn [30] beschreven mechanisme van samenwerking tussen de aangezochte lidstaat en de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, niet als een passend alternatief voor uitlevering kan worden beschouwd.

54. Zoals wij hebben gezien, berust dat mechanisme immers op de verstrekking van informatie door de aangezochte lidstaat aan de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, teneinde de autoriteiten van laatstgenoemde lidstaat de mogelijkheid te geven om eventueel een Europees aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging uit te vaardigen.

24 Zie arrest van 10 april 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

26 PB 2002, L 190, blz. 1.

27 PB 2009, L 81, blz. 24; hierna: „kaderbesluit 2002/584”.

28 Zie arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punten 48 en 50).

29 C-191/16, EU:C:2018:222.

30 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

55. Ik herinner er echter aan dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitleveringsverzoek is gedaan met het oog op de tenuitvoerlegging van de straf waartoe Raugevicius in Rusland is veroordeeld. Dit betekent dat niet moet worden onderzocht of tegen Raugevicius opnieuw strafvervolging zou kunnen worden ingesteld door de rechterlijke autoriteiten van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, te weten de Republiek Litouwen, maar veeleer of de tenuitvoerlegging van die straf binnen de Unie al dan niet een passend alternatief voor uitlevering vormt. Ik wijs er ook op dat een oplossing die ertoe zou strekken de Litouwse rechterlijke autoriteiten de mogelijkheid te geven een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen teneinde opnieuw strafvervolging te kunnen instellen tegen Raugevicius, op gespannen voet zou staan met het ne-bis-in-idembeginsel.

56. Het lijkt mij evenmin denkbaar een mechanisme op te zetten dat de Litouwse rechterlijke autoriteiten de mogelijkheid zou geven een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen met het oog op de tenuitvoerlegging van de straf op het Litouwse grondgebied. Nog afgezien van de juridische belemmering die wordt gevormd door het feit dat de ten uitvoer te leggen straf is opgelegd door een rechterlijke instantie van een derde staat, wijs ik erop dat de Finse autoriteiten zich in een dergelijk geval zouden kunnen beroepen op de in artikel 4, punt 6, van het kaderbesluit 2002/584 genoemde grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Volgens die bepaling kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit weigeren een dergelijk met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf uitgevaardigd bevel ten uitvoer te leggen wanneer de gezochte persoon „verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen".

57. Het Hof heeft reeds verklaard dat het doel van die grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging met name is om de uitvoerende rechterlijke autoriteit in staat te stellen bijzonder gewicht toe te kennen aan de mogelijkheid om de kansen op sociale re-integratie van de gezochte persoon te verhogen wanneer deze de straf waartoe hij is veroordeeld, heeft uitgezeten. [31]

58. In dit verband moet worden beklemtoond dat, zoals de Korkein oikeus in zijn verwijzingsbeslissing opmerkt, Raugevicius zich met name tegen zijn uitlevering heeft verzet omdat hij al lange tijd in Finland woont en in deze lidstaat twee kinderen met de Finse nationaliteit heeft.

59. Deze feiten zijn in de onderhavige procedure niet betwist. Bovendien wijs ik erop dat het Hof tijdens de op 14 mei 2018 gehouden pleitzitting noch de Republiek Finland, noch de gemachtigde van Raugevicius heeft kunnen ondervragen teneinde die feiten te laten bevestigen en meer duidelijkheid te krijgen over de band die Raugevicius met die lidstaat heeft, aangezien geen van die twee partijen het zinvol heeft geacht om bij die zitting aanwezig te zijn. Ik zal mij dan ook baseren op de enige feiten waarover ik beschik, namelijk die welke in de verwijzingsbeslissing vermeld staan.

60. Op grond van het feit dat Raugevicius al lange tijd in Finland woont en in deze lidstaat twee kinderen met de Finse nationaliteit heeft, ben ik van mening dat ter bevordering van zijn sociale re-integratie na het uitzitten van zijn straf, de in Rusland uitgesproken veroordeling op het Finse grondgebied ten uitvoer zou moeten worden gelegd, eventueel na aanpassing van die veroordeling aan de straf die volgens de Finse strafwetgeving op een vergelijkbaar strafbaar feit is gesteld.

61. De Republiek Finland moet bij haar beslissing op het uitleveringsverzoek van de Russische autoriteiten dus rekening houden met de resocialiserende functie van de straf, die nauw verbonden is met het begrip „menselijke waardigheid" in de zin van artikel 1 van het Handvest.

62. De tenuitvoerlegging van een straf vindt plaats nadat de veroordeling definitief is uitgesproken. Zij betreft dus de laatste fase van het strafproces, waarin uitvoering wordt gegeven aan het vonnis.

31 Zie met name arrest van 29 juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63. Die tenuitvoerlegging omvat alle maatregelen om enerzijds de materiële tenuitvoerlegging van de straf en anderzijds de sociale re-integratie van de veroordeelde te waarborgen. In dat kader moeten de bevoegde rechterlijke autoriteiten de modaliteiten van de voltrekking en de organisatie van de straf vaststellen door bijvoorbeeld te besluiten over externe plaatsing, verloven, plaatsing in een open inrichting, tenuitvoerlegging in gedeelten, opschorting van de straf, maatregelen tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling van de gedetineerde, of plaatsing onder elektronisch toezicht. Het recht betreffende de tenuitvoerlegging van straffen omvat ook maatregelen die na de invrijheidstelling van de veroordeelde kunnen worden genomen, zoals plaatsing onder gerechtelijk toezicht, deelname aan resocialisatieprogramma's of maatregelen tot vergoeding van de schade aan de slachtoffers.

64. Vanuit dit perspectief worden alle maatregelen betreffende de tenuitvoerlegging en de organisatie van de straffen door de rechterlijke autoriteiten afgestemd op het individu, en wel zodanig dat zij, zonder de belangen van de samenleving en de rechten van de slachtoffers uit het oog te verliezen, niet alleen bijdragen aan het voorkomen van recidive, maar ook een geslaagde opname of terugkeer van de veroordeelde in de samenleving bevorderen.

65. De tenuitvoerlegging van de straf in de lidstaat waar de betrokkene met zijn gezin woont, helpt de afstand te verkleinen tussen die persoon en de gemeenschap waarin hij na het uitzitten van zijn straf zal terugkeren. De aanwijzing van die plaats voor de tenuitvoerlegging van de straf is noodzakelijk om de betrokkene in staat te stellen de door hem opgebouwde sociale band te behouden, waardoor hij zich een plaats in de betrokken samenleving heeft verworven en die dus een geslaagde terugkeer in die samenleving na het uitzitten van de vrijheidsstraf zal bevorderen.

66. De overbrenging is een maatregel tot tenuitvoerlegging van de straf.[32] Zij maakt individualisering van de straf mogelijk, met als doel de sociale re-integratie van de veroordeelde te bevorderen.

67. 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.[33]

68. Het belang dat de Uniewetgever hecht aan de doelstelling van sociale re-integratie wordt uitdrukkelijk bevestigd door met name kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie[34], waarvan artikel 3, lid 1, preciseert dat dit besluit strekt tot „bevordering van de reclassering van de gevonniste persoon".

69. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erop gewezen dat de lidstaten bij de uitwerking van hun strafbeleid het doel van re-integratie van gedetineerden voor ogen moeten houden.[35]

70. Gelet op de doelstelling van het verhogen van de kansen op sociale re-integratie van een persoon die in een derde staat tot een vrijheidsstraf is veroordeeld, zouden onderdanen van de aangezochte lidstaat en onderdanen van andere lidstaten die in de aangezochte lidstaat verblijven, in beginsel niet verschillend mogen worden behandeld.[36]

32 Zie in dit verband arrest EHRM van 27 juni 2006, Szabó tegen Zweden (CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, blz. 12).

33 Zie met name 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).

34 PB 2008, L 327, blz. 27.

35 Zie met name arrest EHRM van 30 juni 2015, Khoroshenko tegen Rusland (CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, § 121).

36 Zie naar analogie, met betrekking tot artikel 4, punt 6, van kaderbesluit 2002/584, arrest van 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71. Onderdanen van andere lidstaten die een daadwerkelijke, stabiele en duurzame band onderhouden met de samenleving van de aangezochte lidstaat, bevinden zich immers in een situatie die vergelijkbaar is met die van de eigen onderdanen van laatstgenoemde lidstaat. Er zou dan ook sprake zijn van een met artikel 18 VWEU strijdige discriminatie op grond van nationaliteit wanneer die onderdanen van andere lidstaten verschillend werden behandeld doordat hun niet dezelfde kansen op sociale re-integratie werden geboden. Het staat op gespannen voet met het begrip „burger van de Unie" zelf om te beweren dat enkel personen met de nationaliteit van de aangezochte lidstaat een dergelijke band kunnen hebben. [37]

72. De resocialiserende functie van de straf is dus een gelijkheid bevorderende regel die als zodanig inherent is aan de hoedanigheid van burger van de Unie.

73. Ik benadruk in dit verband dat een verschil in behandeling tussen Finse onderdanen en in Finland verblijvende onderdanen van andere lidstaten in casu niet kan worden gerechtvaardigd door het door het Hof in het arrest Petruhhin [38] genoemde doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd.

74. Er zijn namelijk twee wegen waarlangs de straf die in Rusland aan Raugevicius is opgelegd, op het Finse grondgebied ten uitvoer zou kunnen worden uitgelegd.

75. Die tenuitvoerlegging wordt volgens mij in de eerste plaats mogelijk gemaakt door de bepalingen van het op 21 maart 1983 in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen. [39]

76. Dat verdrag voorziet blijkens zijn preambule in een internationale samenwerking op het gebied van het strafrecht die „de doeleinden van een goede rechtsbedeling en de reclassering van gevonniste personen moet bevorderen".

77. Artikel 3 van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, waarin de voorwaarden voor overbrenging zijn geformuleerd, noemt in lid 1, onder a), de voorwaarde dat „[de gevonniste persoon] een onderdaan is van de staat van tenuitvoerlegging". Volgens artikel 3, lid 4, van hetzelfde verdrag kan „[e]en staat [...] op elk tijdstip door middel van een aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring de term ‚onderdaan' in de zin van dit verdrag, voor zover het hem betreft, omschrijven". [40] Welnu, de Republiek Finland heeft door middel van een op 29 januari 1987 neergelegde verklaring te kennen gegeven dat zij „[o]vereenkomstig artikel 3, lid 4, [...] de term ‚onderdaan' aldus [opvat] dat daaronder zowel onderdanen van de tenuitvoerleggingsstaat als *vreemdelingen met woonplaats in die staat* worden verstaan" [41].

78. De Republiek Finland heeft dus ervoor gekozen om de bepalingen van het verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen ook van toepassing te laten zijn op „vreemdelingen met woonplaats" op haar grondgebied.

37 Zie in dezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:151, punten 50 en 51), die ook opmerkt dat „[d]e vrijheid van verkeer en verblijf die is neergelegd in het recht van de Unie, [...] tevens als logisch gevolg [heeft] dat er tegenwoordig niet meer onweerlegbaar van kan worden uitgegaan dat de kansen op reclassering van een gevonniste persoon alleen groter zijn in de lidstaat waarvan die persoon de nationaliteit bezit" (punt 51).

38 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 37).

39 Zie naar analogie arrest van 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punten 44-49), waarin dat verdrag in aanmerking is genomen om aan te tonen dat een lidstaat een in een andere lidstaat uitgesproken straf ten uitvoer kon leggen.

40 In het toelichtend rapport bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen wordt in dit verband opgemerkt dat „[d]eze mogelijkheid, die overeenkomt met die waarin artikel 6 [, lid 1, onder b)] van het Europees [Uitleveringsverdrag] voorziet, [...] ruim [moet] worden uitgelegd: de verdragsstaten wordt de mogelijkheid geboden om het verdrag ook van toepassing te laten zijn op andere personen dan ‚onderdanen' in de strikte betekenis van hun nationaliteitswetgeving, zoals staatlozen of onderdanen van andere staten die door duurzaam verblijf in het land geworteld zijn geraakt" (blz. 4, § 20).

41 Cursivering van mij. Op het bestaan van een dergelijke verklaring is door het Hof gewezen in zijn arrest van 5 september 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, punt 48).

79. Bij het onderzoek naar de mogelijkheid om de straf in Finland ten uitvoer te leggen, moet in voorkomend geval ook rekening worden gehouden met het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, van 18 december 1997[42], waarvan artikel 2 betrekking heeft op personen die uit de staat van veroordeling zijn gevlucht.

80. In de tweede plaats wordt de tenuitvoerlegging van de in Rusland aan Raugevicius opgelegde straf op het Finse grondgebied hoe dan ook mogelijk gemaakt door de wet inzake de internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties, waarvan artikel 3 bepaalt dat een door een rechterlijke instantie van een vreemde staat opgelegde straf in Finland ten uitvoer kan worden gelegd indien de beslissing kracht van gewijsde heeft en uitvoerbaar is in de staat waarin zij is gegeven, en indien de staat waar de straf is opgelegd, om die tenuitvoerlegging heeft verzocht of daarmee heeft ingestemd. Volgens hetzelfde artikel kan een vrijheidsstraf in Finland ten uitvoer worden gelegd indien de veroordeelde een Fins staatsburger dan wel een vreemdeling met vaste verblijfplaats in Finland is en hij met die tenuitvoerlegging heeft ingestemd.

81. Uit het voorgaande volgt dat, teneinde de verwezenlijking te waarborgen van zowel het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, als het doel van verhoging van de kansen op sociale re-integratie van de gezochte persoon wanneer deze de straf waartoe hij is veroordeeld, heeft uitgezeten, in omstandigheden als die van het hoofdgeding geen gebruik hoeft te worden gemaakt van een – op het door het Hof in het arrest Petruhinn[43] beschreven mechanisme geïnspireerd – mechanisme voor samenwerking tussen de aangezochte lidstaat en de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit, waarvan de toepassing in de praktijk complex is en de gevolgen onzeker zijn. Gelet op de band die Raugevicius met Finland lijkt te hebben, zou er immers geen enkel belang bij bestaan om de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde straf in Litouwen aan te moedigen, noch vanuit het perspectief van het bestrijden van straffeloosheid, noch vanuit dat van sociale re-integratie. Daarom acht ik het in deze context niet noodzakelijk dat de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, wordt geïnformeerd teneinde hem de mogelijkheid te geven een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen met het oog op strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een straf.

82. De lidstaat die op een uitleveringsverzoek moet beslissen, is daarentegen in die omstandigheden ingevolge de artikelen 18 en 21 VWEU verplicht om gebruik te maken van alle instrumenten voor internationale samenwerking in strafzaken waarover hij in relatie tot de verzoekende derde staat beschikt, teneinde van deze staat toestemming te krijgen om de aan de betrokkene opgelegde gevangenisstraf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen, in voorkomend geval na die straf te hebben aangepast aan de straf die volgens zijn eigen strafwetgeving op een vergelijkbaar strafbaar feit is gesteld. Door aldus samen te werken met de derde staat die om uitlevering verzoekt, met als doel de straf op zijn grondgebied ten uitvoer te kunnen leggen, handelt de aangezochte staat op een wijze waardoor de uitoefening van het recht van vrij verkeer 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. Op die manier bevordert de aangezochte staat de sociale re-integratie van de veroordeelde nadat deze zijn straf heeft uitgezeten. Het lijkt mij derhalve essentieel om behalve met de doelstelling van bestrijding van straffeloosheid ook rekening te houden met die van bevordering van de sociale re-integratie, door de voorkeur te geven aan de oplossing waarmee beide doelstellingen kunnen worden bereikt.

83. Kortom, bij het onderzoek of er alternatieve maatregelen bestaan die de vrijheid van verkeer van een burger van de Unie minder aantasten dan een besluit tot uitlevering van die persoon, maar waarmee even doeltreffend het doel kan worden bereikt dat erin bestaat de straffeloosheid te voorkomen van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit, moet de

42 Het Protocol tot wijziging van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, van 22 november 2017, is nog niet in werking getreden.

43 Arrest van 6 september 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630).

verwijzende rechter rekening houden met een andere en in het Unierecht even fundamentele doelstelling, namelijk het vergemakkelijken van de sociale re-integratie van veroordeelden. Vanuit dit oogpunt moeten, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, niet alleen de binnen de Unie bestaande vormen van samenwerking in strafzaken worden onderzocht, maar ook de vormen van strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten en derde staten waarin is voorzien in internationale overeenkomsten, met name die welke zijn gesloten in het kader van de internationale organisaties waarmee de Unie samenwerkt.

84. Ik merk tot slot nog op dat een besluit van de Finse autoriteiten om het uitleveringsverzoek van de Russische Federatie niet in te willigen, niet als in strijd met de bepalingen van het Europees Uitleveringsverdrag zou kunnen worden beschouwd.

85. Zoals gezegd mag de Republiek Finland immers op grond van artikel 6, lid 1, onder a), van het Europees Uitleveringsverdrag weigeren eigen onderdanen uit te leveren. Beklemtoond moet worden dat de Finse Republiek conform de door artikel 6, lid 1, onder b), van hetzelfde verdrag geboden mogelijkheid ervoor heeft gekozen om in een verklaring 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 [44].

86. Deze door de Republiek Finland tot uitdrukking gebrachte gelijkheidswens wat betreft bescherming tegen uitlevering mag in het onderhavige geval, waarin het gaat om een burger van de Unie zoals Raugevicius, geen dode letter blijven. De artikelen 18 en 21 VWEU brengen voor de Republiek Finland de verplichting mee om de volle werking daarvan te verzekeren.

87. Ik ben bijgevolg van mening dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een lidstaat waarheen een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat, zich heeft begeven, van een derde staat een verzoek om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een in die staat opgelegde gevangenisstraf ontvangt, de aangezochte lidstaat dient na te gaan of, gelet op de band die de veroordeelde met deze staat heeft, de tenuitvoerlegging van de straf in deze staat bevorderlijk is voor de sociale re-integratie van die persoon. [45] Indien dat het geval is, moet de aangezochte lidstaat gebruikmaken van alle instrumenten voor internationale samenwerking in strafzaken waarover hij in relatie tot de verzoekende derde staat beschikt, teneinde van deze staat toestemming te krijgen om de opgelegde straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen, in voorkomend geval na die straf te hebben aangepast aan de straf die volgens zijn eigen strafwetgeving op een vergelijkbaar strafbaar feit is gesteld.

IV. Conclusie

88. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vragen van de Korkein oikeus te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 18 en 21 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een lidstaat waarheen een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat, zich heeft begeven, van een derde staat een verzoek om uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een in die staat opgelegde gevangenisstraf ontvangt, de aangezochte lidstaat dient na te gaan of, gelet op de band die de veroordeelde met deze staat heeft, de tenuitvoerlegging van de straf in deze staat bevorderlijk is voor de sociale re-integratie van die persoon. Indien dat het geval is, moet de aangezochte lidstaat gebruikmaken van alle instrumenten voor internationale

44 Cursivering van mij.

45 De aangezochte lidstaat kan zich wat dit betreft naar analogie baseren op de in overweging 9 van kaderbesluit 2008/909 genoemde criteria. Zie dienaangaande Martufi. A., „Assessing the resilience of ‚social rehabilitation' as a rationale for transfer: A commentary on the aims of Framework Decision 2008/909/JHA", *New Journal of European Criminal Law*, Sage Publishing, New York, 2018, deel 9, nr. 1, blz. 43-61.

samenwerking in strafzaken waarover hij in relatie tot de verzoekende derde staat beschikt, teneinde van deze staat toestemming te krijgen om de opgelegde straf op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen, in voorkomend geval na die straf te hebben aangepast aan de straf die volgens zijn eigen strafwetgeving op een vergelijkbaar strafbaar feit is gesteld.”