



Datum van inontvangstneming : 03/07/2017

Zaak C-247/17

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 mei 2017

Verwijzende rechter:

Korkein oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 mei 2017

Instantie die om advies verzoekt:

Oikeusministeriö

Persoon om wiens uitlevering is verzocht:

██████████

PARTIJEN

Oikeusministeriö (ministerie van Justitie)

██████████ om wiens uitlevering is verzocht

INZAKE

Uitlevering, met het oog op strafteuitlevering, van een persoon aan een staat die geen lidstaat van de Unie is

BESLISSING VAN DE KORKEIN OIKEUS (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland)

Voorwerp van het hoofdgeding

- 1 Deze zaak betreft de uitlevering, met het oog op strafteuitlevering, van een onderdaan van een andere lidstaat van de Unie aan een staat die geen lid is van de Unie. De vraag is of de nationale uitleveringswet en -praktijk, volgens welke enkel de uitlevering van eigen onderdanen aan staten buiten de Unie niet is toegestaan, verenigbaar zijn met de bepalingen van het Verdrag (de artikelen 18

en 21 VWEU). Het is de vraag of een verschil in behandeling tussen Finse burgers en Unieburgers gerechtvaardigd kan worden op grond van doelstellingen die verband houden met de strafvervolging en de verplichtingen tot internationale samenwerking in stafzaken.

- 2 Het Unierecht bevat geen algemene voorschriften inzake de uitlevering tussen de lidstaten en een derde staat. Het Hof heeft in het arrest van 6 september 2016, ██████████ (C-182/15, EU:C:2016:630), evenwel vastgesteld dat uitleveringsregels de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen kunnen beïnvloeden, zodat die regels ook aan het beginsel van non-discriminatie moeten worden getoetst.

Relevante feiten

- 3 De Russische Federatie heeft op 27 december 2016 verzocht om uitlevering van de Russische en Litouwse onderdaan ██████████. Verzocht werd, hem in hechtenis te nemen en aan Rusland uit te leveren met het oog op tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.
- 4 In de ten uitvoer te leggen beslissing van 16 november 2011 van het gerecht van het district Leningrad werd een eerdere voorwaardelijke vrijheidsstraf herroepen wegens niet-naleving van de gestelde voorwaarden en werd bepaald dat ██████████ een vrijheidsstraf van vier jaar diende uit te zitten in een penitentiaire inrichting. De voorwaardelijke straf werd op 1 februari 2011 opgelegd. Volgens het vonnis had ██████████ zich schuldig gemaakt aan een drugsdelict, toen hij een mengsel met daarin 3,040 gram heroïne in zijn bezit had zonder het voornemen deze drug te verkopen.
- 5 ██████████ heeft zich tegen de uitlevering verzet, met name op grond dat hij reeds lange tijd in Finland woonde. ██████████ heeft in Finland twee kinderen, met de Finse nationaliteit.
- 6 Tegen ██████████ werd op 12 juli 2016 een internationaal opsporingsbevel uitgevaardigd. Bij besluit van 12 december 2016 legde de käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg) hem in Finland een reisverbod op.
- 7 Het ministerie van Justitie heeft op 7 februari 2017 de Korkein oikeus verzocht om advies over de vraag of een juridische belemmering bestaat voor uitlevering van ██████████ aan Rusland.

Toepasselijke bepalingen

Nationale bepalingen

- 8 § 9, derde alinea, van de Suomen perustuslaki (Finse grondwet, in de versie van 24.8.2007/802) bepaalt het volgende: „Een Fins onderdaan mag niet [...] tegen zijn

■■■■■

wil worden uitgeleverd aan of worden overgebracht naar een ander land. Bij wet kan worden geregeld dat een Fins onderdaan voor een strafbaar feit of een gerechtelijke procedure [...] kan worden uitgeleverd aan of overgebracht naar een land waar zijn mensenrechten en zijn recht op rechtsbescherming gegarandeerd zijn.”

9 Wanneer het niet gaat om overlevering aan een andere lidstaat van de Unie, is de Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettu laki (wet inzake uitlevering wegens een strafbaar feit, in de versie van 7 juli 1970/456; hierna: „yleinen luovuttamislaki”) van toepassing. De wet geldt voor uitlevering buiten de Unie, zowel met het oog op strafvervolging als met het oog op strafteuivoerlegging.

10 § 2 van de yleisen luovuttamislaki bepaalt:

„Een Fins onderdaan wordt niet uitgeleverd.”

11 Het uitleveringsverbod wordt in de praktijk overeenkomstig de bewoordingen van de wet aldus toegepast dat het alleen geldt voor Finse onderdanen. In de wet of de eerdere uitleveringspraktijk is de betekenis van het Unieburgerschap buiten beschouwing gelaten.

12 De yleinen luovuttamislaki beschrijft hoe besluiten in dat verband worden genomen:

„§ 14 [eerste alinea] Het ministerie van Justitie beslist of een uitleveringsverzoek wordt ingewilligd.”

„§ 16 [eerste alinea] Verklaart de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht, tijdens het onderzoek of in een bij het ministerie van Justitie ingediend document vóór de beslissing in de zaak, dat volgens hem niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor uitlevering, dan dient het ministerie, tenzij het het uitleveringsverzoek direct afwijst, de Korkein oikeus te verzoeken om advies voordat een beslissing in de zaak wordt genomen. Het ministerie kan ook in andere gevallen verzoeken om advies, wanneer het dat noodzakelijk acht.”

„17 § De Korkein oikeus onderzoekt, in het licht van de §§ 1 tot en met 10 van de wet en soortgelijke voor Finland bindende internationale verdragsbepalingen, of het uitleveringsverzoek kan worden ingewilligd. Wanneer de Korkein oikeus van oordeel is dat er een belemmering is voor uitlevering, dan kan het uitleveringsverzoek niet worden ingewilligd.”

13 Bij de beoordeling kunnen ook de bepalingen betreffende de internationale erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van belang zijn. Een vrijheidsstraf die is opgelegd door een gerecht van een staat die geen lid is van de Unie, kan in Finland ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de Kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annettu laki (wet inzake de internationale samenwerking op het

gebied van de tenuitvoerlegging van bepaalde strafrechtelijke sancties, in de versie van 16.1.1987/21; hierna: „yhteistoimintalaki”). Over de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van een door een andere staat opgelegde sanctie is het volgende bepaald:

„§3 Een sanctie die door een gerecht in een andere staat is opgelegd, kan in Finland ten uitvoer worden gelegd indien:

1. de beslissing kracht van gewijsde heeft en uitvoerbaar is in de staat waar zij werd gegeven;

[...]

3. de staat waar de sanctie werd opgelegd, hierom heeft verzocht of hiermee heeft ingestemd.

Een vrijheidsbenemende sanctie kan overeenkomstig de eerste alinea in Finland ten uitvoer worden gelegd indien de veroordeelde een Fins onderdaan is of permanent in Finland verblijft en hij hiermee heeft ingestemd. [...]

Fundamentele vrijheden en het arrest ██████████

14 Het Hof heeft in het arrest ██████████ (C-182/15) geoordeeld dat nationale uitleveringsregels volgens welke het uitleveringsverbod enkel ziet op eigen onderdanen en niet op onderdanen van andere lidstaten, de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen beïnvloeden. De ongelijke behandeling leidt tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU (punt 33).

15 Volgens artikel 18 VWEU is elke discriminatie op grond van nationaliteit in beginsel verboden. In het arrest ██████████ is vastgesteld dat een ongelijke behandeling slechts kan worden gerechtvaardigd indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (punt 34). Voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, moet in het Unierecht als rechtmatig van aard worden beschouwd (punt 37). In de uitspraak werd verwezen naar het adagium „aut dedere, aut judicare” (uitlevering dan wel vervolging). Uitgangspunt was dat niet-uitlevering door een lidstaat van personen die de nationaliteit van die lidstaat bezitten, wordt gecompenseerd door het feit dat in het algemeen een staat meer mogelijkheden heeft om zijn eigen onderdanen te vervolgen dan wanneer het gaat om onderdanen van een andere staat (punt 39). De eigen onderdanen van een staat en die van een andere lidstaat bevinden zich daarom niet in een vergelijkbare situatie. Niettemin moet aan een regeling die de rechten minder aantast, de voorkeur worden gegeven boven uitlevering.

16 Het Hof heeft in het arrest ██████████ benadrukt dat alle mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand die op strafrechtelijk gebied uit hoofde van het Unierecht bestaan, dienen te worden aangewend teneinde het recht van vrij

■■■■■

verkeer van de Unieburgers te waarborgen en tegelijkertijd straffeloosheid ten aanzien van strafbare feiten tegen te gaan (punt 47). Volgens deze prejudiciële beslissing dient de staat waaraan op grond van een uitleveringsverdrag een uitleveringsverzoek is gericht, de lidstaat waarvan de uit te leveren persoon onderdaan is, op de hoogte te brengen van het uitleveringsverzoek. Op verzoek van deze laatste lidstaat dient deze onderdaan overeenkomstig het kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ; hierna: „EAB-kaderbesluit”) aan de betrokken staat te worden overgeleverd, op voorwaarde dat deze lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten (punt 50).

Verdragen betreffende uitlevering en internationale erkenning van strafrechtelijke beslissingen

- 17 Internationale samenwerking bij uitlevering wegens een strafbaar feit is gebaseerd op bilaterale of multilaterale verdragen. De Unie heeft geen uitleveringsovereenkomst gesloten met de Russische Federatie, die om uitlevering heeft verzocht. Alle lidstaten van de Unie zijn, net als Rusland, partij bij het in 1957 te Parijs gesloten Europees Verdrag betreffende uitlevering. Finland heeft geen bilaterale uitleveringsovereenkomst met Rusland, maar het is dit Europees Verdrag betreffende uitlevering dat aan het uitleveringsverzoek ten grondslag ligt.
- 18 In artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering komt het adagium „aut dedere, aut judicare” tot uiting. Wanneer een staat zijn onderdaan weigert uit te leveren, moet hij op verzoek van de verzoekende staat de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voorleggen, opdat, indien daartoe aanleiding bestaat, strafvervolging kan worden ingesteld. Soortgelijke of striktere verplichtingen zijn ook opgenomen in verscheidene andere internationale verdragen, zoals in artikel 7 van het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en in artikel 16, lid 10, van het Verdrag van Palermo tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.
- 19 In de genoemde verdragen wordt aan een staat die zijn onderdanen weigert uit te leveren, niet de verplichting opgelegd maatregelen te treffen voor de tenuitvoerlegging van een in een andere staat uitgesproken sanctie. In de praktijk kan althans bij zware misdrijven worden aangenomen dat niet vaak de noodzaak bestaat voor uitlevering met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, daar de dader van het strafbare feit al ten gevolge van het strafproces in de staat van veroordeling in hechtenis zal verblijven.
- 20 Van belang kunnen ook zijn de regelingen betreffende de erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de overbrenging van veroordeelden. Deze regelingen hebben evenwel niet tot doel te waarborgen dat strafbare feiten bestraft worden, maar dat de veroordeelde de sanctie kan ondergaan in de staat van zijn nationaliteit of verblijf, wat de rehabilitatie en de terugkeer in de maatschappij van de veroordeelde kan bevorderen.

- 21 Binnen de Unie moet kaderbesluit 2008/909/JBZ worden nageleefd, dat betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een in een lidstaat van de Unie uitgesproken vrijheidsstraf in een andere lidstaat. Het kaderbesluit heeft – tussen de lidstaten van de Unie – het in 1983 te Straatsburg gesloten Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen vervangen. Alle lidstaten van de Unie zijn echter, net als bijvoorbeeld Rusland, nog steeds partij bij dit verdrag. Bovendien bevat het Aanvullend Protocol van 1997 bij het verdrag bepalingen over de overdracht van de tenuitvoerlegging van een veroordeling in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden (vlucht en uitzetting), maar niet alle lidstaten van de Unie zijn toegetreden tot het Aanvullend Protocol.
- 22 In het kader van de Raad van Europa is eerder in 1970 in Den Haag het Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen gesloten. Dit verdrag is echter enkel in een deel van de lidstaten van de Unie van kracht. Finland is niet toegetreden tot dit verdrag, Rusland evenmin.

Voorwaarden voor een verzoek om een prejudiciële beslissing

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 23 De positie van de Korkein oikeus in een uitleveringsprocedure verschilt formeel gezien van de positie die zij doorgaans in de rechtspleging heeft, maar in essentie geeft de Korkein oikeus een definitieve beslissing over de met de rechtsbescherming van de uit te leveren persoon verband houdende juridische voorwaarden voor uitlevering. Of een nationale instantie moet worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU, wordt uitsluitend beoordeeld in het licht van het Unierecht.
- 24 Volgens de rechtspraak van het Hof behoren tot de factoren waarmee rekening wordt gehouden bij de beoordeling of het gaat om een „rechterlijke instantie”, met name de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen des rechts, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan (zie onder meer arresten van 19 december 2012, Elegktiko Synedro, C-363/11, EU:C:2012:825, punt 18, en 30 november, Oberster Gerichtshof, C-195/98, EU:C:2000:655, punt 24). Het lijkt geen twijfel dat de Korkein oikeus beantwoordt aan de structurele criteria van een rechterlijke instantie.
- 25 Een nationale rechter is alleen bevoegd tot verwijzing naar het Hof, indien bij hem een geding aanhangig is en hij uitspraak moet doen in een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing (zie, met name, arrest Elegktiko Synedro, punt 20). De onderhavige uitleveringszaak is voor de Korkein oikeus gebracht, omdat volgens ██████████ niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor uitlevering en het ministerie van Justitie van oordeel is dat het uitleveringsverzoek niet direct moet worden afgewezen. Het gaat daarbij om een rechtsgeschil dat

■■■■■

concreet betrekking heeft op de persoon om wiens uitlevering is verzocht en zijn rechtsbescherming. In de procedure worden ook de door deze persoon aangevoerde argumenten in aanmerking genomen. De toetsingsbevoegdheid van de Korkein oikeus strekt zich uit tot alle met de uitlevering verband houdende juridische elementen. De Korkein oikeus dient zich dus ook uit te spreken over de vraag of het Unierecht in de weg staat aan uitlevering.

- 26 Het advies van de Korkein oikeus is bindend, zodat het uitleveringsverzoek niet kan worden ingewilligd wanneer de Korkein oikeus heeft vastgesteld dat er een belemmering bestaat voor uitlevering. In dat geval dient de Korkein oikeus volgens de wet meteen de vrijlating van de gedetineerde te gelasten. Gezien het bovenstaande is de Korkein oikeus van mening dat uitspraak moet worden gedaan in een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing. Omdat het advies van de Korkein oikeus of de beslissing van het ministerie van Justitie niet vatbaar is voor hoger beroep, is de Korkein oikeus verplicht om zich met uitleggingsvragen tot het Hof te wenden met het oog op een correcte en uniforme toepassing van het Unierecht in alle lidstaten.

Noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 27 In het arrest ■■■■■ is voor de eerste keer uitspraak gedaan over de doorwerking van het Unierecht op de uitlevering van een Unieburger buiten de Unie op grond van een door de betrokken lidstaat gesloten internationale uitleveringsovereenkomst. In deze uitspraak ging het om een verzoek van een derde staat om uitlevering met het oog op strafvervolgning wegens verdenking van een zeer ernstig strafbaar feit.
- 28 De situatie die voorligt bij de Korkein oikeus, is anders. Daarin is aan de orde of de in het arrest ■■■■■ gevolgde benadering rechtstreeks kan worden toegepast op een verzoek om uitlevering van een Unieburger aan een derde staat met het oog op tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Toelichting is vereist bij de vraag of en op welke wijze de Unierechtelijke mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand gebruikt kunnen worden in een geval waarin in de strafzaak in de derde staat reeds een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing is gegeven.
- 29 De Korkein oikeus moet zich over deze vragen uitspreken om in deze zaak een met redenen omklede beslissing te geven. De Korkein oikeus heeft geconstateerd dat in dit verband geen rechtspraak van het Hof bestaat en ook geen prejudiciële verzoeken aanhangig zijn.

Spoedeisendheid van de prejudiciële beslissing

- 30 De vraag betreffende de positie van de Unieburger in geval van uitlevering met het oog op strafteuiverlegging zal eveneens in de andere lidstaten rijzen. Gebruikelijk is dat de persoon om wiens uitlevering is verzocht, in hechtenis verblijft gedurende het onderzoek of aan de voorwaarden voor uitlevering is

voldaan. In het onderhavige geval is het echter afdoende geacht om [REDACTED] een reisverbod op te leggen.

- 31 In het arrest [REDACTED] wordt ervan uitgegaan dat van de in het EAB-kaderbesluit bedoelde procedure ook gebruik kan worden gemaakt wanneer aanvankelijk een uitleveringsverzoek is ingediend door een staat die geen lid is van de Unie. Derhalve heeft de vraag waarop een antwoord noodzakelijk is, betrekking op de justitiële samenwerking in strafzaken in de zin van hoofdstuk 4 van titel V van het derde deel van het VWEU, hetgeen pleit voor een behandeling volgens de spoedprocedure.
- 32 De Korkein oikeus acht het noodzakelijk het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen. De Korkein oikeus verzoekt het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak te doen.

Prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 33 Dienen nationale bepalingen betreffende de uitlevering wegens een strafbaar feit, gelet op het recht van vrij verkeer van onderdanen van een andere lidstaat, ongeacht of een derde staat op basis van een uitleveringsovereenkomst verzoekt om uitlevering met het oog op strafteuitlevering dan wel strafvervolgung, zoals in het arrest [REDACTED] op dezelfde wijze worden beoordeeld? 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 een verzoek om uitlevering heeft ingediend?

Opmerkingen van de Korkein oikeus over de eerste vraag

- 34 Volgens artikel 21 VWEU heeft iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Het recht van vrij verkeer kan in het gedrang komen als het gevaar bestaat dat, wanneer een persoon van de lidstaat van verblijf naar een andere lidstaat reist, hij kan worden uitgeleverd aan een staat die geen lid is van de Unie. Volgens de Korkein oikeus is het voor de feitelijke aantasting van het recht van vrij verkeer irrelevant of het uitleveringsverzoek is ingediend met het oog op strafvervolgung dan wel strafteuitlevering in de derde staat.
- 35 Volgens artikel 20 VWEU is een burger van de Unie eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Voor het burgerschap van de Unie gelden geen andere voorwaarden. Derhalve is een dubbele nationaliteit geen grond om te oordelen dat een persoon geen burger van de Unie is of dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit niet voor hem geldt. Daarom kan worden aangenomen dat [REDACTED] in Finland verblijft op grond van zijn recht van vrij verkeer en

██████████

verblijf, hoewel hij onderdaan is van zowel Litouwen als Rusland en naar Finland is gereisd vanuit Rusland, waar hij zijn vaste woonplaats had.

Tweede vraag

- 36 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, ook wanneer het gaat om tenuitvoerlegging van een sanctie, Unierechtelijke mechanismen worden toegepast waarmee een op zich gerechtvaardigde doelstelling kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen? Hoe moet op een uitleveringsverzoek worden geantwoord wanneer door toepassing van dergelijke mechanismen de andere lidstaat in kennis wordt gesteld van het verzoek om uitlevering, maar die lidstaat, bijvoorbeeld wegens juridische belemmeringen, geen actie onderneemt ten aanzien van zijn onderdaan?

Opmerkingen van de Korkein oikeus over de tweede vraag

- 37 Indien op de eerste vraag wordt geantwoord dat uitlevering van een Unieburger aan een derde staat een beperking van het recht van vrij verkeer kan vormen, dan gaat het om een aangelegenheid die valt onder het Unierecht. Er kan slechts onderscheid worden gemaakt tussen eigen onderdanen en onderdanen van een andere lidstaat indien de in de Unierechtspraak erkende rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn.
- 38 In het Unierecht wordt voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, als een rechtmatig doel beschouwd (arrest ██████████ punt 37). Zowel uitlevering met het oog op strafvervolgning als uitlevering met het oog op tenuitvoerlegging van een veroordeling voldoet aan dit doel. Hierna moet worden beoordeeld of eigen onderdanen uit het oogpunt van tenuitvoerlegging van een sanctie in een andere situatie verkeren dan andere Unieburgers, zoals in het arrest ██████████ aangenomen werd.
- 39 Zoals in punt 19 is vastgesteld, bevatten de internationale uitleveringsverdragen voor een staat die zijn onderdanen weigert uit te leveren, niet de verplichting om de door een gerechtelijke instantie van een andere verdragspartij opgelegde sanctie ten uitvoer te leggen. Zoals vele andere staten is Finland geen partij bij een verdrag betreffende de internationale erkenning van strafrechtelijke beslissingen die de algemene verplichting meebrengt om in andere staten gewezen vonnissen ten uitvoer te leggen.
- 40 Naar Fins recht is voor de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis dat niet in een lidstaat is gewezen, steeds vereist dat zowel de staat van veroordeling als de staat van tenuitvoerlegging daarvoor toestemming verleent. Voor overbrenging van tenuitvoerlegging is bovendien de uitdrukkelijke instemming vereist van de veroordeelde, behoudens uitzonderingssituaties, waarvan thans geen sprake is. Bijgevolg kan aangenomen worden dat de bescherming van uitsluitend de eigen

onderdanen tegen uitlevering in Finland in ieder geval niet kan worden gerechtvaardigd met het argument dat de staat de verplichting of in ieder geval de feitelijke mogelijkheid zou hebben ervoor te zorgen dat de in het buitenland aan zijn eigen onderdanen opgelegde sancties ten uitvoer worden gebracht.

- 41 Wanneer om uitlevering wordt verzocht met het oog op tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, is het strafbare feit reeds het voorwerp geweest van een gerechtelijke procedure en is daarvoor een veroordeling uitgesproken. Hierbij rijst de vraag of de vergelijkbare situatie van eigen onderdanen en andere Unieburgers – en het gebruik van de Unierechtelijke samenwerkingsmechanismen – moet worden beoordeeld ermee rekening houdend dat een nieuwe procedure voor hetzelfde strafbare feit zou worden ingeleid. De bevoegdheid tot strafvervolgning kan ondanks een eerdere strafrechtelijke veroordeling namelijk nog steeds aanwezig zijn, omdat het verbod op dubbele vervolging (ne bis in idem) niet algemeen in het internationale recht wordt erkend in de zin van dat een in een staat uitgesproken strafrechtelijke veroordeling een nieuwe strafrechtelijke behandeling van dezelfde zaak in een andere staat zou verhinderen. Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft, maar dat betreft uitsluitend in de Unie gewezen onherroepelijke vonnissen. Naar verluidt kan in bepaalde lidstaten het verbod op dubbele vervolging ook gelden voor een vonnis dat in een derde staat is gewezen.
- 42 Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het Europees uitleveringsverdrag een staat niet de onvoorwaardelijke verplichting oplegt om altijd vervolging in te stellen wanneer hij weigert zijn eigen onderdaan uit te leveren. Ook voor strafvervolgning is een uitdrukkelijk verzoek van de verzoekende staat vereist. Het staat aan de betrokken autoriteiten van de aangezochte staat om te beoordelen of er aanleiding is voor strafvervolgning. Hierbij spelen niet alleen de internationale reikwijdte van de bevoegdheid tot strafvervolgning, maar ook andere juridische en feitelijke voorwaarden voor strafvervolgning een rol.
- 43 Het is in de onderhavige zaak duidelijk dat, als ██████████ een Fins onderdaan zou zijn, tegen hem geen strafvervolgning zou kunnen worden ingesteld in Finland, ook al heeft Finland een op de nationaliteit gebaseerde bevoegdheid tot strafvervolgning van in het buitenland gepleegde feiten. Gelet namelijk op het gegeven dat het strafbaar feit bestaat in het bezit van een nogal geringe hoeveelheid verdovende middelen voor eigen gebruik, zou de bevoegdheid tot strafvervolgning naar Fins recht immers al zijn verjaard.
- 44 Volgens het arrest ██████████ dienen de Unierechtelijke mechanismen voor samenwerking en wederzijdse bijstand, zoals de EAB-procedure, te worden aangewend. Een dergelijke samenwerking is op zich ook mogelijk wanneer het oorspronkelijke uitleveringsverzoek ziet op de uitlevering van een Unieburger met het oog op de tenuitvoerlegging van een sanctie buiten de Unie. Het is echter de vraag of het dienstig is het mechanisme meer dan regelmatig in werking te stellen

██████████

met het oog op strafvervolging wanneer in een derde staat voor een strafbaar feit reeds een veroordeling is uitgesproken.

- 45 Een handelwijze waarbij Finland Litouwen op de hoogte brengt van het verzoek om uitlevering van deze Litouwse onderdaan, in welk geval Litouwen overeenkomstig het EAB-kaderbesluit een aanhoudingsbevel jegens zijn onderdaan zou kunnen uitvaardigen met het oog op strafvervolging, zou in volledige overeenstemming zijn met wat in het arrest ██████████ is verklaard. Bovendien kan Litouwen naar aanleiding van de ontvangen mededeling overwegen of naar nationaal recht maatregelen op basis van de internationale erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen kunnen worden genomen. De bewoordingen van het EAB-kaderbesluit lijken niet uit te sluiten dat een Europees aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd met het doel dat een lidstaat een in een andere staat opgelegde straf ten uitvoer kan brengen. Praktische moeilijkheden kunnen zich voordoen als het erom gaat volgens welk tijdschema de andere lidstaat een besluit moet nemen over de te treffen maatregelen en dat besluit moet mededelen aan de staat waaraan het uitleveringsverzoek aanvankelijk gericht was. Doeltreffendheid en tijdigheid van de procedure zijn ook van buitengewoon groot belang voor de persoon om wiens uitlevering wordt verzocht.
- 46 Wanneer de staat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, een aanhoudingsbevel uitvaardigt, dan kan de aangezochte lidstaat overeenkomstig het EAB-kaderbesluit handelen. De aangezochte staat zou dan aan de staat die aanvankelijk om uitlevering heeft verzocht, kunnen mededelen dat de gevraagde uitlevering niet zal plaatsvinden maar dat de persoon voor het strafbare feit wordt overgeleverd aan een andere lidstaat.
- 47 In de onderhavige zaak is het echter niet vanzelfsprekend dat de staat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, meent dat er aanleiding is voor strafvervolging, ook al is de staat naar nationaal recht op zich bevoegd om zijn onderdaan te vervolgen voor een in het buitenland gepleegd strafbaar feit. Die staat kan voor een dergelijke beslissing juridische gronden hebben, zoals verjaring van de bevoegdheid tot vervolging of een nationale toepassing van het verbod op dubbele vervolging. Het arrest ██████████ spreekt zich niet erover uit hoe de aangezochte staat met een dergelijke situatie moet omgaan. Het is onduidelijk of de aangezochte staat in dat geval de onderdaan van een andere staat moet uitleveren of, integendeel, uitlevering moet weigeren, en met welke voor de concrete zaak specifieke factoren rekening moet worden gehouden.
- 48 Er kan een conflict ontstaan tussen, enerzijds, verwezenlijking van strafrechtelijke vervolging en naleving van een internationaal uitleveringsverdrag en, anderzijds, de doelstelling de Unieburgers een gelijke behandeling te waarborgen wanneer zij in een andere lidstaat gebruikmaken van hun recht om binnen de Unie vrij te reizen en te verblijven. Wordt beoogd de Unieburger in de situatie te plaatsen waarin hij zich zou hebben bevonden mocht hij geen gebruik hebben gemaakt van zijn recht om vrij reizen en te verblijven, dan moet de uitlevering geweigerd worden, wanneer de betrokken autoriteiten van de staat waarvan de betrokkene de

nationaliteit heeft, in de zin van artikel 6, lid 2, van het Europees uitleveringsverdrag van oordeel zijn dat er geen aanleiding bestaat voor strafvervolgning.

Prejudiciële vragen

Na de partijen in de gelegenheid te hebben gesteld hun standpunt met betrekking tot de inhoud van een prejudicieel verzoek kenbaar te maken, schorst de Korkein oikeus de behandeling van de zaak en het Hof van Justitie wordt verzocht om een beslissing over de navolgende prejudiciële vragen:

1. Dienen nationale bepalingen betreffende de uitlevering wegens een strafbaar feit, gelet op het recht van vrij verkeer van onderdanen van een andere lidstaat, ongeacht of een derde staat op basis van een uitleveringsovereenkomst verzoekt om uitlevering met het oog op strafteuitlevering dan wel met het oog op strafvervolgning, zoals in het arrest ██████████ op dezelfde wijze worden beoordeeld? 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 een verzoek om uitlevering heeft ingediend?

2. Plaatst een nationale wettelijke regeling volgens welke alleen eigen onderdanen niet met het oog op strafteuitlevering buiten de Unie worden uitgeleverd, onderdanen van een andere lidstaat op ongerechtvaardigde wijze in een minder gunstige positie? Moeten, ook wanneer het gaat om tenuitlevering van een sanctie, Unierechtelijke mechanismen worden toegepast waarmee een op zich gerechtvaardigde doelstelling kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen? Hoe moet op een uitleveringsverzoek worden geantwoord wanneer door toepassing van dergelijke mechanismen de andere lidstaat in kennis wordt gesteld van het verzoek om uitlevering, maar die lidstaat, bijvoorbeeld wegens juridische belemmeringen, geen actie onderneemt ten aanzien van zijn onderdaan?