

University of Groningen

'Aut dedere aut judicare, de nationaliteitsexceptie en de Europese Unie'

Glerum, V.H.

Published in:
Strafblad : tijdschrift voor wetenschap en praktijk

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Glerum, V. H. (2019). 'Aut dedere aut judicare, de nationaliteitsexceptie en de Europese Unie'. *Strafblad : tijdschrift voor wetenschap en praktijk*, 2019(3), 52-55. [29].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

29. Aut dedere aut judicare, de nationaliteitsexceptie en de Europese Unie

PROF. MR. DR. V.H. GLERUM

De spreuk 'aut dedere aut judicare' brengt tot uitdrukking dat een staat een verdachte van een (ernstig) strafbaar feit ofwel moet uitleveren aan een andere staat die hem wil vervolgen (dedere) ofwel hem zelf moet vervolgen (judicare). Het doel is om straffeloosheid van die verdachte te voorkomen. In de EU maakt het adagium, samen met de nationaliteitsexceptie, een ontwikkeling door. In deze bijdrage wordt onderzocht wat deze ontwikkeling in grote lijnen inhoudt en of zij recht doet aan het doel.

1. Uitlevering

Uitlevering is een instrument van internationale samenwerking in strafzaken, dat de straffeloosheid beoogt tegen te gaan van een persoon die zich in een andere staat bevindt dan de staat waarin hij een strafbaar feit zou hebben gepleegd.¹ Nu is uitlevering geen automatisme. Uitleveringsverdragen voorzien weliswaar aan de ene kant in de verplichting tot uitlevering, maar maken daarop aan de andere kant ruime uitzonderingen (weigeringsgronden). Bovendien is uitlevering afhankelijk van een verzoek van de staat die de betrokkene wenst te vervolgen. Het instrument uitlevering zal dus niet steeds kunnen bewerkstelligen dat een verdachte daadwerkelijk wordt vervolgd daar waar hij het feit zou hebben begaan. Overeenkomstig het adagium *aut dedere aut judicare* is vervolging in de staat waarin hij zich bevindt het alternatief voor uitlevering om straffeloosheid van zo een verdachte – dat wil zeggen het zich onttrekken aan de berechting – tegen te gaan.² Het vermijden van straffeloosheid is niet alleen in het belang van de staat van de *locus delicti*, maar ook in dat van de staat van de *locus apprehensionis*. Het is immers weinig aantrekkelijk om een vrijhaven te worden voor personen die in het buitenland (ernstige) strafbare feiten hebben gepleegd.

2. De nationaliteitsexceptie en het adagium

Het adagium hangt nauw samen met de weigeringsgronden. Weigering van de uitlevering resulteert immers in de

verplichting tot vervolging. Veel staten leveren hun eigen onderdanen niet uit. Sommige staten breiden deze weigeringsgrond zelfs uit tot ingezetenen vreemdelingen (ingezetenen). Aan de nationaliteitsexceptie liggen grofweg twee rechtvaardigingen ten grondslag. Oorspronkelijk berust de weigeringsgrond op wantrouwen in de rechtspleging van de verzoekende staat. Een meer moderne rechtvaardiging is de gedachte dat de eigen onderdanen (en ingezetenen) hun straf in hun eigen land moeten uitzitten met het oog op hun resocialisatie in de samenleving van dat land. Een geslaagde resocialisatie kan immers recidive voorkomen. Dat is uiteindelijk ook in het belang van de *verzoekende* staat.

Het Europees Verdrag betreffende uitlevering geeft de verdragspartijen de bevoegdheid om de uitlevering van hun 'onderdanen' – een begrip dat zichzelf mogen definiëren en dus mogen uitstrekken over ingezetenen – zonder meer te weigeren (art. 6 lid 1 onder a EUV). In geval van zo een weigering *moet* de aangezochte staat *op verzoek* de zaak voorleggen aan zijn bevoegde autoriteiten, 'opdat, indien daartoe aanleiding bestaat, een strafvervolging kan worden ingesteld' (art. 6 lid 2 EUV).

Voor een vervolging in de aangezochte staat moet deze staat rechtsmacht kunnen uitoefenen over door eigen onderdanen (en ingezetenen) in het buitenland begane strafbare feiten. Dit is veelal geen probleem, omdat staten die hun eigen onderdanen (en ingezetenen) niet uitleveren, juist vanwege het adagium voorzien in extraterritoriale rechtsmacht.³ Verder is nodig dat de verzoekende staat, waarin zich hoogstwaarschijnlijk het bewijs bevindt, meewerkt aan die vervolging. Zonder die medewerking zal een vervolging immers niet ver komen. Op dit punt bevat art. 6 lid 2 EUV een voorziening: de verzoekende staat moet de 'op het strafbare feit betrekking hebbende dossiers, inlichtingen en voorwerpen' overleggen. Op zichzelf lijken

1 HvJ EU 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630 (*Petruhhin*), punt 39.

2 Hugo de Groot introduceerde het adagium in de formulering *aut dedere aut punire*: M. Cherif Bassiouni & Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff 1995, p. 4. In zijn huidige formulering houdt het adagium rekening met de mogelijkheid dat de verdachte niet schuldig wordt bevonden: *a.w.*, p. 22.

3 Zie voor Nederland: art. 7 leden 1 en 3 Sr.

er dus geen juridische of feitelijke belemmeringen voor een vervolging in de aangezochte staat te bestaan.

Maar vervolging is geen automatisme. Uit de formulering van art. 6 lid 2 EUV blijkt immers dat het instellen van een vervolging niet verplicht is. Er bestaat alleen de verplichting om een beslissing *over* vervolging te nemen. De verplichting tot *judicare* is dus een *inspannings*verplichting. Het is daarom niet uitgesloten dat de weigering van de uitlevering van een eigen onderdaan (of ingezetene) straffeloosheid tot gevolg heeft: de betrokkene wordt niet – of hoogstens bij verstek – vervolgd in de verzoekende staat en wordt evenmin vervolgd in de aangezochte staat.⁴

Een ander minpunt is dat de regeling geen rekening houdt met uitlevering ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf.⁵ Ook in zo een geval is het alternatief vervolging in de aangezochte staat – voor zover niet in strijd met het *ne bis in idem*-beginsel –⁶ en ook in zo een geval is vervolging niet verplicht, terwijl straffeloosheid in zo een geval nog klemmender is dan in geval van een afgewezen vervolgingsuitlevering.

3. Overlevering

Ook het Europees aanhoudingsbevel (EAB) is een instrument dat straffeloosheid beoogt tegen te gaan.⁷ Kaderbesluit 2002/584/JBZ inzake het EAB kent een radicaal ander uitgangspunt dan het EUV: de lidstaten mogen niet zonder meer weigeren om hun eigen onderdanen (en ingezetenen) over te leveren. Daarmee wordt de verkeersvrijheid van Unieburgers (art. 21 VWEU) verdisconteerd: omdat zij binnen de EU vrij mogen reizen en verblijven, moeten zij vervolgd of bestraft kunnen worden in de lidstaat waar het strafbare feit is begaan. Bovendien verhoudt wantrouwen in de rechtspleging van andere lidstaten zich niet met het Unierechtelijke beginsel dat de lidstaten vertrouwen in de toepassing van elkaars rechtssystemen hebben.⁸ Wel kent het kaderbesluit twee regelingen die beogen de kansen op resocialisatie te verhogen.⁹

In geval van *vervolgings*overlevering van een onderdaan of ingezetene van de uitvoerende lidstaat kan de overlevering afhankelijk worden gemaakt van de garantie dat de betrokkene in geval van een veroordeling tot een vrijheidsstraf deze sanctie in de uitvoerende lidstaat mag ondergaan (art. 5, punt 3). De uitvoerende lidstaat mag deze garantie

niet onthouden.¹⁰ Bij toepassing van deze regeling vindt de vervolging plaats in de uitvoerende lidstaat, terwijl de eventueel opgelegde vrijheidsstraf in de uitvoerende lidstaat ten uitvoer wordt gelegd. Deze regeling komt dus neer op *et dedere et executare sententiam* (zowel overleveren, als (in geval van een veroordeling) het vonnis ten uitvoer leggen). Daarnaast kent het kaderbesluit een bijzondere voorziening voor *executie*-overlevering. De executie-overlevering van een onderdaan of ingezetene van de uitvoerende lidstaat of van een persoon die in die lidstaat verblijft, mag worden geweigerd, mits de uitvoerende lidstaat zich ertoe verbindt de opgelegde vrijheidsstraf zelf ten uitvoer te leggen (art. 4, punt 6). Weigering van de overlevering is alleen toegestaan als de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat daadwerkelijk is verzekerd.¹¹ De verbintenis is dus een *resultaats*verbintenis. De betrokkene ondergaat zijn straf ofwel in de uitvoerende lidstaat (overlevering) ofwel in de uitvoerende lidstaat (weigering). De regeling laat geen ruimte voor vervolging in de uitvoerende lidstaat in plaats van tenuitvoerlegging van de straf.¹² Bovendien zou een dergelijke vervolging (daarom) in strijd zijn met het Unierechtelijke *ne bis in idem*-beginsel (art. 50 van het Handvest van de grondrechten van de EU).¹³ Deze regeling komt dus neer op *aut dedere aut executare sententiam*.

In het Unierecht zijn de exceptie en het adagium met elkaar versmolten. De twee regelingen waarin deze evolutie heeft geresulteerd, doen, meer dan het adagium, recht aan de ratio van het adagium – bij toepassing van de regelingen is elk risico van straffeloosheid uitgesloten¹⁴ en streven tegelijkertijd een rationeel doel na – het verhogen van de kansen op sociale re-integratie.

De overleveringsrechtelijke regelingen hebben ook een – bescheiden – uitstraling *buiten de EU*. Het uitleveringsverkeer tussen de lidstaten van de EU enerzijds en IJsland en Noorwegen anderzijds zal in de toekomst namelijk op de leest van het EAB worden geschoeid. Het toepasselijke verdrag neemt de regelingen uit het Kaderbesluit EAB over (art. 5 lid 1 onder f en artikel 8, punt 3).¹⁵ Maar *old habits die hard*: de (lid)staten hebben desondanks de bevoegdheid behouden om hun eigen onderdanen niet – zonder meer – over te leveren (art. 7 lid 2). Als de verzoekende (lid)staat zijn eigen onderdanen niet – zonder meer – overlevert, dan kan de aangezochte (lid)staat bovendien wederkerigheid inroepen en weigeren om zijn onderdanen – zonder meer – over te leveren (art. 7 lid 3). Deze regeling is ontleend aan

4 Zie verder mijn *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 378-379.

5 Anders art. 4, aanhef en onder a, *UN Model Treaty on Extradition*. De verplichting om 'appropriate action' te ondernemen ziet niet alleen op het instellen van een vervolging maar ook op de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse vrijheidsstraf.

6 Art. 68 lid 2 Sr laat zo een vervolging toe.

7 HvJ EU 6 december 2018, C-551/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:991 (IK), punt 39.

8 Al staat dat vertrouwen wel onder druk: HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 (*Minister for Justice and Equality (gebreken in het gerechtelijk apparaat)*).

9 HvJ EU 21 oktober 2010, C-306/09, ECLI:EU:C:2010:626 (B.), punt 52.

10 Glerum 2013, a.w., p. 444.

11 HvJ EU 29 juni 2017, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503 (*Poplawski*), punt 22.

12 *Poplawski*, punt 45.

13 *Poplawski*, punt 46. Zie ook punt 3.5 van mijn noot in *SEW* 2017, p. 33-37.

14 Tenminste, als de uitvoerende lidstaat de regelingen correct heeft geïmplementeerd. Zie voor Nederland: *Poplawski*, punt 24. De regelingen zouden zijn gemodelleerd naar art. 4 van de Nederlandse Uitleveringswet. De uitleveringsrechtelijke regeling sluit straffeloosheid echter geenszins uit: Glerum 2013, a.w., p. 467.

15 Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen, *PbEU* 2006, L 292.

de EU-overeenkomst betreffende uitlevering¹⁶ en doet ten opzichte van de regeling van het EAB duidelijk een stap terug.

De lidstaten enerzijds en IJsland en Noorwegen anderzijds hebben blijkbaar toch minder vertrouwen in elkaars rechtsstelsels dan de preambule bij het verdrag doet vermoeden.¹⁷ Dat gebrek aan vertrouwen heeft potentieel grotere gevolgen dan onder de huidige uitleveringsrechtelijke verhoudingen. Uitoefening van de bevoegdheid om de overlevering van eigen onderdanen te weigeren, roept namelijk een groter risico van straffeloosheid in het leven, omdat het verdrag in de plaats treedt van het EUV en dus ook van art. 6 lid 2 EUV (art. 34 lid 1).¹⁸

4. Uitlevering van Unieburgers

Bij gebreke van een verdrag tussen de EU en de verzoekende staat over uitlevering,¹⁹ valt uitlevering onder de bevoegdheden van de lidstaten. Toch kunnen de nationaliteitsexceptie en het adagium *aut dedere aut judicare* in het Unierecht een rol spelen bij de uitlevering van Unieburgers aan derde staten. Een lidstaat die zijn eigen onderdanen niet, maar onderdanen van andere lidstaten *die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer* (art. 21 VWEU) wel ter fine van vervolging uitlevert aan derde staten, maakt een onderscheid op grond van nationaliteit. De uitoefening van dat recht brengt mee dat de uitlevering van een onderdaan van een andere lidstaat onder de reikwijdte van het Unierecht valt en dus onder de reikwijdte van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (art. 18 VWEU).²⁰ Het onderscheid tussen eigen onderdanen en andere Unieburgers kan de vrijheid van Unieburgers om te reizen beïnvloeden en beperkt dus het recht van vrij verkeer. Zo een beperking is alleen gerechtvaardigd als zij gebaseerd is op objectieve overwegingen en evenredig is aan een legitiem nagestreefd doel. Het doel van uitlevering – het voorkomen van straffeloosheid – is legitiem. In het licht van het adagium *aut dedere aut judicare* is het onderscheid tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten begrijpelijk: vanwege dat adagium heeft de aangezochte lidstaat immers extraterritoriale rechtsmacht over eigen onderdanen, maar niet over onderdanen van andere lidstaten. Als de aangezochte staat zou weigeren om een onderdaan van een andere lidstaat uit te leveren, dan zou hij hem

dus niet kunnen vervolgen. Uitlevering van die onderdaan van een andere lidstaat voorkomt dus straffeloosheid.²¹

Daarmee is de kous nog niet af. Is er een maatregel die de uitoefening van het recht van vrij verkeer minder aantast dan vervolgingsuitlevering – door uitlevering aan een derde staat komt een onderdaan van een andere lidstaat *buiten de EU* terecht, zodat hem de facto zijn recht van vrij verkeer wordt ontnomen – en tegelijkertijd straffeloosheid op even effectieve wijze voorkomt als uitlevering? Volgens het Hof van Justitie wel. De aangezochte lidstaat moet de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit op de hoogte brengen van het uitleveringsverzoek om als het ware die lidstaat uit te lokken om een vervolgings-EAB tegen zijn onderdaan uit te vaardigen. Vaardigt de lidstaat van nationaliteit inderdaad een vervolgings-EAB uit en heeft deze lidstaat ook rechtsmacht, dan moet de aangezochte lidstaat de voorkeur geven aan overlevering boven uitlevering.²² Het gevolg is dat de betrokkene wordt vervolgd voor het feit waarvoor zijn uitlevering is verzocht, zij het niet in de verzoekende staat maar in de lidstaat van nationaliteit. Blijft een vervolgings-EAB achterwege, dan zal de aangezochte lidstaat de betrokkene moeten uitleveren. De betrokkene wordt dan in de verzoekende staat vervolgd.

De *binnen de EU* afgeschafte nationaliteitsexceptie en het daarmee samenhangende adagium worden op deze wijze creatief ingezet om een Unieburger ertegen te beschermen dat hij door uitlevering *buiten de EU* terecht komt. Kennelijk is de gedachte dat wanneer de lidstaat van nationaliteit extraterritoriale rechtsmacht kan uitoefenen, deze lidstaat hoogstwaarschijnlijk zijn eigen onderdanen niet zal uitleveren en (daarom) zal willen voorkomen dat een *andere* lidstaat hen uitlevert.²³ In de verhouding tussen de verzoekende staat, de aangezochte lidstaat en de lidstaat van nationaliteit geldt dus een overleveringsrechtelijke variant van het adagium: *aut dedere* (door de aangezochte lidstaat) *aut judicare* (door de lidstaat van nationaliteit).

Problematisch aan deze overleveringsrechtelijke variant is dat de lidstaat van nationaliteit bij de vervolging afhankelijk is van de medewerking van de verzoekende staat. Op *deze* staat rust geen verplichting om bewijs over te leggen. Art. 6 lid 2 EUV geldt namelijk niet in de verhouding tussen de verzoekende staat en de lidstaat van nationaliteit. Men kan dus betwijfelen of overlevering aan de lidstaat van nationaliteit straffeloosheid *op even effectieve wijze als uitlevering* tegengaat.²⁴

Ook als het uitleveringsverzoek strekt tot tenuitvoerlegging van een straf en de aangezochte lidstaat onderscheid

16 Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, *PbEG* 1996, C 313/12.

17 'UITDRUKKING GEVEND aan hun vertrouwen in de structuur en de werking van elkaars rechtsstelsels en in het vermogen van alle overeenkomstsluitende partijen om een eerlijke procesgang te garanderen!'

18 Vgl. HvJ EG 12 augustus 2008, C-296/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:457 (*Santesteban Goicoechea*).

19 Het enige verdrag van dat type is de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, *PbEU* 2003, L181/27. Zie HvJ EU 10 april 2018, C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222 (*Pisciotti*).

20 *Petruhhin*, punten 26-31.

21 *Petruhhin*, punten 32-40.

22 *Petruhhin*, punten 41-49.

23 Uit gepubliceerde rechtspraak blijkt overigens niet van animo om een concurrerend EAB uit te vaardigen: *Pisciotti*, punt 55; Rb. Den Haag (vzr.) 2 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12708; Rb. Den Haag (vzr.) 27 maart 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3010; Hof Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1767.

24 Zie verder punt 3.2 van mijn noot bij *Petruhhin* in *SEW* 2017, p. 171-175 en de punten 3.3-3.4 van mijn noot bij *Pisciotti* in *SEW* 2019, p. 39-41. Zo ook E. Filius, 'De zoektocht naar de balans tussen Unierechtelijke verplichtingen en de naleving van internationale overeenkomsten met derde landen', *DD* 2018/57, par. 3.3.

maakt tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, moet volgens het Hof van Justitie worden gezocht naar een minder ingrijpend alternatief voor uitlevering. Daarbij sluit het Hof tot nu toe het alternatief van de uitvaardiging van een *vervolgings*-EAB door de lidstaat van nationaliteit niet uit.²⁵ Bij vervolging in de lidstaat van nationaliteit is het probleem van het risico van straffeloosheid echter des te klemmender, omdat de betrokkene al onherroepelijk is veroordeeld in het buitenland.

Logischer lijkt daarom het alternatief van de uitvaardiging van een *executie*-EAB door en tenuitvoerlegging in de lidstaat van nationaliteit. Daarmee zou de resocialisatie van de betrokkene worden gediend en zijn straffeloosheid worden voorkomen. Dit alternatief komt neer op *aut dedere* (door de aangezochte lidstaat) *aut executare sententiam* (door de lidstaat van nationaliteit). Een praktisch knelpunt is wel dat de lidstaat van nationaliteit daarvoor eerst de tenuitvoerlegging van de straf moet overnemen van de verzoekende staat.²⁶

Op dit punt heeft het Hof van Justitie nog geen algemene lijn uitgezet. In het enige geval waarover het Hof van Justitie tot nu toe heeft geoordeeld, de zaak *Raugevicius*, zoekt het Hof de oplossing begrijpelijkerwijs in de aangezochte lidstaat. De wetgeving van de aangezochte lidstaat (Finland) voorziet namelijk in de overname van de tenuitvoerlegging aan eigen onderdanen én aan onderdanen van een andere lidstaat die permanent in de aangezochte lidstaat verblijven. Als *Raugevicius* permanent in Finland verblijft, dan moet Finland hem zowel wat betreft uitlevering als wat betreft de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf behandelen als een Fin.²⁷ Kortom: zijn uitlevering weigeren en zijn straf overnemen onder dezelfde voorwaarden als een aan een Fin opgelegde straf. Dat laatste is in deze zaak dan het minder ingrijpende alternatief voor executie-uitlevering.

Of dat alternatief in dit geval even doeltreffend is in het voorkomen van straffeloosheid als executie-uitlevering, valt overigens te betwijfelen. Naar Fins recht is de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf namelijk afhankelijk van de instemming van de staat van

veroordeling en van de betrokkene.²⁸ Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de rechtspraak van het Hof een oplossing beoogt te bieden voor gevallen waarin sprake is van *ongelijke* behandeling. Bij weigering van de uitlevering van *Raugevicius* bestaat hetzelfde risico van straffeloosheid als bij weigering van de uitlevering van een Fin.

5. Tot slot

De ontwikkeling van het adagium *aut dedere aut judicare* heeft in het overleveringsverkeer tussen de lidstaten geleid tot regelingen die straffeloosheid daadwerkelijk uitsluiten en die bijdragen aan een rationele strafrechtspleging.

Het – toekomstige – overleveringsverkeer tussen de lidstaten enerzijds en IJsland en Noorwegen anderzijds incorporeert deze regelingen, maar laat tegelijkertijd als een atavisme de mogelijkheid van toepassing van de nationaliteitsexceptie toe, zonder dat daar de *aut dedere aut judicare*-regeling van art. 6 lid 2 EUV tegenover staat.

In het uitleveringsverkeer tussen de lidstaten en derde staten zijn de – binnen de EU afgeschafte – nationaliteitsexceptie en het daarmee samenhangende adagium als denkmodel ingezet om een oplossing te vinden voor de ongelijke behandeling van onderdanen van de aangezochte lidstaat en onderdanen van andere lidstaten die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer. Die oplossingen tasten inderdaad de uitoefening van dat recht minder aan dan uitlevering, maar het is de vraag of die oplossingen op even effectieve wijze als uitlevering straffeloosheid tegengaan.

Geconcludeerd kan worden dat naar de huidige stand van zaken het Unierecht de bescherming van Unieburgers tegen maatregelen waardoor zij *buiten de EU* terecht zouden komen zwaarder laat wegen dan het zo veel mogelijk tegengaan van straffeloosheid.²⁹

Over de auteur

Prof. mr. dr. V.H. Glerum

is stafjurist Europees strafrecht, rechtbank Amsterdam; bijzonder hoogleraar internationaal en Europees strafrecht, Rijksuniversiteit Groningen.

25 HvJ EU 13 november 2018, C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898 (*Raugevicius*), punt 39.

26 Zie punt 3.4 van mijn noot bij *Raugevicius*, te verschijnen in *SEW* 2019/9.

27 *Raugevicius*, punten 41-50.

28 *Raugevicius*, punt 42.

29 Dat het Hof dat ook doet wanneer bij uitlevering een inbreuk op een *absoluut* grondrecht dreigt, is vanzelfsprekend niet problematisch. Zie *Petruhhin*, punt 60; HvJ EU 6 september 2017, C-473/15, ECLI:EU:C:2017:633 (*Peter Schotthöfer & Florian Steiner*), punt 27.