

Brussel, 12 december 2022
(OR. en)

13205/1/22
REV 1

LIMITE

COPEN 343
DROIPEN 135
EVAL 23
JAI 1280
EUROJUST 93
EJN 38
CATS 61

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Eindverslag over de negende ronde van wederzijdse evaluaties over de wederzijdse erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of -beperking

Overeenkomstig artikel 2 van Gemeenschappelijk optreden 97/827/JBZ van 5 december 1997 heeft het CATS in zijn vergadering van 21 november 2018 beslist dat de negende ronde van wederzijdse evaluaties zou worden gewijd aan het beginsel van wederzijdse erkenning.

Gezien het brede scala aan rechtsinstrumenten op het gebied van wederzijdse erkenning en het brede toepassingsgebied ervan, werd in de CATS-vergadering van 12 februari 2019 overeengekomen dat de evaluatie zou worden toegespitst op de volgende instrumenten voor wederzijdse erkenning:

- Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten ("EAB");
- Kaderbesluit 2008/909/JBZ 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 ("vrijheidsstraffen");

- Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen ("proeftijd en alternatieve straffen");
- Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis ("Europees toezichtbevel" - "ESO").

Het ontwerp van eindverslag over de negende ronde van wederzijdse evaluaties is namens het voorzitterschap opgesteld door het secretariaat-generaal van de Raad, na een grondig en vergelijkend onderzoek van alle eerder goedgekeurde verslagen voor elke afzonderlijke lidstaat, met name van de belangrijkste bevindingen en de voornaamste conclusies en aanbevelingen, met als doel het samenvatten en analyseren van het resultaat van de negende ronde van wederzijdse evaluaties, teneinde een overzicht te krijgen van de maatregelen die op nationaal en EU-niveau moeten worden genomen met het oog op een frequenter gebruik van de rechtsinstrumenten waarop deze ronde betrekking heeft.

Het voorzitterschap heeft het eerste ontwerp van het eindverslag gepresenteerd in de Copen-vergadering van 28 oktober 2022. Verschillende lidstaten alsook Eurojust hebben schriftelijke bijdragen ingediend, die in aanmerking zijn genomen bij de herziening van de tekst. Gezien de ingrijpende – ook structurele – wijzigingen bevat het tweede ontwerp van het eindverslag geen track changes. Het voorzitterschap is voornemens om in de Copen-vergadering op 20 december 2022 het bovengenoemde ontwerpverslag, dat als bijlage gaat, te presenteren en te bespreken.



**ONTWERP VAN EINDVERSLAG OVER DE NEGENDE RONDE VAN WEDERZIJDSE
EVALUATIES OVER DE WEDERZIJDSE ERKENNING VAN
RECHTSINSTRUMENTEN OP HET GEBIED VAN VRIJHEIDSBENEMING OF -
BEPERKING**

Inhoud

1. SAMENVATTING	6
2. INLEIDING	9
3. KADERBESLUIT 2002/584/JBZ	12
3.1 Evenredigheid	12
3.2. Verstekvonnissen	16
3.3. Weigeringsgronden	20
3.3.1. Gronden tot facultatieve en verplichte weigering	20
3.3.2. Dubbele strafbaarheid	22
3.3.3. Ne bis in idem-beginsel	24
3.4 Voorwaarden voor vrijheidsbeneming	26
3.5 Kwesties in verband met vertaling	30
3.6 Termijnen	32
4. KADERBESLUIT 2008/909/JBZ	35
4.1 Weigeringsgronden	35
4.2 Problemen in verband met detentieomstandigheden	35
4.3 Beoordeling van de reclassering	36
4.4 Informatie en mening over, en instemming met, de overbrenging van de gevonnisse persoon	40
4.4.1 De situatie in de uitvaardigende lidstaat	40
4.4.2 De situatie in de uitvoerende lidstaat	43
4.5 Aanpassing en gedeeltelijke erkenning	45

4.5.1	Aanpassing	45
4.5.2	Gedeeltelijke erkenning	48
4.6	Kwesties in verband met vertaling	51
4.7	Termijnen	54
5.	VERBANDEN TUSSEN DE KADERBESLUITEN 2002/584/JBZ en 2008/909/JBZ.....	56
6.	VERBANDEN TUSSEN DE KADERBESLUITEN 2008/947/JBZ EN 2009/829/JBZ	62
6.1	Onvoldoende toepassing	62
6.2	Kaderbesluit 2008/947/JBZ.....	65
6.3	Kaderbesluit 2009/829/JBZ.....	67
7.	HORIZONTALE VRAAGSTUKKEN	70
7.1	Centrale autoriteit en rechtstreeks contact	70
7.1.1.	Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van Kaderbesluit 2002/584/JBZ.....	70
7.1.2.	Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.....	72
7.1.3.	Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ	73
7.2.	Specialisatie van de bevoegde autoriteiten	73
7.3.	Samenwerking en uitwisseling van gegevens.....	75
7.4.	Doortocht van de gezochte of veroordeelde persoon	79
7.5.	Samenwerking met Eurojust en het EJN	81
7.6.	Opleiding.....	85
7.7.	Statistieken	90

1. SAMENVATTING

De negende ronde van wederzijdse evaluaties was gewijd aan vier instrumenten voor wederzijdse erkenning op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, die betrekking hebben op vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking. Het eindverslag bevat belangrijke aanbevelingen voor de lidstaten en voor instellingen en agentschappen van de EU met het oog op verdere verbetering van de toepassing van de instrumenten waarop de evaluaties betrekking hebben. Er werd tijdens de ronde niet op een bijzondere behoefte aan wetgeving op EU-niveau gewezen.

De justitiële samenwerking tussen de lidstaten op basis van **Kaderbesluit 2002/584/JBZ over het Europees aanhoudingsbevel (EAB)** en **Kaderbesluit 2008/909/JBZ over vrijheidsstraffen** verloopt in de praktijk goed. Op een aantal belangrijke gebieden is er echter ruimte voor ontwikkeling. Omdat de functionele relatie en de complementariteit tussen deze twee instrumenten vrij complex zijn, wordt in de aanbevelingen met betrekking tot dit specifieke verband gestreefd naar meer duidelijkheid in de hele EU.

Kaderbesluit 2002/584/JBZ over het EAB was het voorwerp van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties, waarvan het eindverslag in 2009 werd aangenomen¹. Gezien het belang en het frequente gebruik van dit instrument, alsook het gestaag toenemend aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing aan het HvJ-EU is voor de onderhavige evaluatie een aantal belangrijke onderwerpen uitgekozen.

Wat de weigeringsgronden betreft, bleek uit de evaluatie dat sommige gronden tot weigering van tenuitvoerlegging die in het Kaderbesluit facultatief zijn, in de nationale wetgeving van sommige lidstaten verplicht zijn gesteld. Deze aanpak vermindert het aantal daadwerkelijk uitgevoerde EAB's en belemmert een goede justitiële samenwerking in strafzaken op basis van wederzijds vertrouwen.

¹ Doc. ST 8302/4/2009.

Overeenkomstig de relevante jurisprudentie van het HvJ-EU betreffende het EAB (Arrest C-665/20 PPU van 29 april 2021) moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit zelf over een zekere marge beschikken om te beoordelen of het EAB al dan niet moet worden uitgevoerd op de gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Als gevolg van de inleiding van inbreukprocedures toetst een aantal lidstaten momenteel de wetgeving, onder meer wat betreft de bepalingen over weigeringsgronden.

Wat de terugkerende problemen in verband met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel betreft, zij opgemerkt dat er een aanzienlijke verbetering kan worden waargenomen ten opzichte van de bevindingen van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties. In enkele lidstaten wordt de evenredigheid echter nog steeds door de uitvoerende autoriteiten beoordeeld. Deze aanpak kan leiden tot de invoering van een nieuwe grond tot weigering van overlevering die niet in overeenstemming is met Kaderbesluit 2002/584/JBZ en in strijd is met de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen.

In de meeste lidstaten maken de uitvoerende autoriteiten, overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ-EU², een specifieke beoordeling van het risico op onmenselijke of vernederende behandeling. Aangezien de lidstaten bovengenoemde jurisprudentie van het HvJ-EU niet op uniforme of consistente wijze toepassen, hebben verschillende evaluatieteams gewezen op de noodzaak om de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU op EU-niveau te verduidelijken. Uit de evaluaties is ook gebleken dat de lidstaten die te maken hebben met problemen in verband met detentieomstandigheden, waaronder overbevolking, initiatieven hebben genomen of overwogen om de situatie te verbeteren. In het kader van de evaluaties werd benadrukt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inspanningen moeten leveren om straffeloosheid te voorkomen in gevallen waarin overleveringsprocedures worden opgeschort of stopgezet vanwege de tweestappentoets van *Aranyosi en Căldăraru* inzake detentieomstandigheden.

In het geval van **Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen** is onder meer de beoordeling van de reclassering geanalyseerd, aangezien dit een van de doelstellingen van het mechanisme moet zijn. Toch moet dit belang worden afgewogen tegen het belang van het rechtstelsel bij een doeltreffende uitvoering van de straf in één lidstaat.

² C-404/15 *Aranyosi en Căldăraru*, C-120/18 *ML* en C-128/18 *Dorobantu*.

Uit de evaluaties is ook gebleken dat de kwestie van gedeeltelijke erkenning en aanpassing van de straf in de meeste lidstaten geen grote uitdagingen met zich meebrengt wat betreft de toepassing van dit kaderbesluit. Er vloeien echter problemen voort uit de verschillen tussen rechtsstelsels, zoals: de onverenigbaarheid van sommige maatregelen met het recht van de uitvoerende lidstaat; de verschillende criteria en methoden die elke lidstaat gebruikt om de definitieve straf te berekenen; en de toepassing van het beginsel van samentelling van de opgelegde sancties. Er zij onderstreept dat verscheidene lidstaten moeilijkheden ondervinden bij het naleven van de in dit kaderbesluit vastgelegde termijnen; daarom moeten de lidstaten zich inspannen om hun besluitvormingsproces te versnellen.

De negende ronde van wederzijdse evaluaties heeft bevestigd dat de **Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ**, met betrekking tot niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen in de fase na, respectievelijk de fase voorafgaand aan strafprocessen, zeer zelden worden toegepast. Er werden verschillende gemeenschappelijke redenen genoemd: geen bekendheid of kennis bij beroepsbeoefenaars, complexiteit en duur van de procedure, weinig zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Meer specifiek is het niet toepassen van **Kaderbesluit 2008/947/JBZ** vooral te wijten aan de aanzienlijke verschillen tussen de nationale stelsels wat betreft de aard en de duur van de toepasselijke proeftijdvoorwaarden en alternatieve maatregelen. Dat **Kaderbesluit 2009/829/JBZ** zelden wordt toegepast, komt doorgaans doordat het moeilijk is gevallen vast te stellen waarin het doeltreffend en passend zou zijn een Europees toezichtbevel uit te vaardigen, aangezien dit noodzakelijk is voor de strafprocedure. De aanbevelingen hebben ten doel deze twee kaderbesluiten onder de aandacht te brengen, en beroepsbeoefenaars richtsnoeren en instrumenten aan te reiken over de toepassing ervan, zodat ze meer en beter worden gebruikt.

Samenwerking met Eurojust en het Europees justitieel netwerk in strafzaken (EJN) kan aanzienlijk bijdragen tot doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken in de hele EU, vooral in complexe zaken met grensoverschrijdende gevolgen of wanneer er informatie nodig is om te bepalen welke de bevoegde autoriteiten of de toepasselijke regels in andere lidstaten zijn. Uit de negende ronde van wederzijdse evaluaties blijkt echter dat, mocht de hulp van Eurojust en het EJN in alle lidstaten meer worden ingeroepen, zaken gemakkelijker en sneller zouden kunnen worden opgelost en de grensoverschrijdende justitiële samenwerking in de EU verder zou kunnen worden verbeterd.

2. INLEIDING

Het beginsel van wederzijdse erkenning is door de Europese Raad van Tampere in 1999 als hoeksteen van de justitiële samenwerking in de EU vastgelegd. De noodzaak om de toepassing van de rechtsinstrumenten inzake wederzijdse erkenning doeltreffender te maken is door de Raad onder meer onderstreept in zijn conclusies van 7 december 2018, getiteld "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen". Voorts is de Raad in zijn conclusies, getiteld "Het Europees aanhoudingsbevel en de uitleveringsprocedures - uitdagingen en de weg vooruit" onder meer overeengekomen dat er ruimte is voor verbetering wat betreft de omzetting in nationaal recht en de praktische toepassing van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, de aanpak van bepaalde aspecten van de procedure in de uitvaardigende en de uitvoerende lidstaat, en de aanscherping van de overleveringsprocedures in het kader van het EAB in tijden van crisis. Ten slotte heeft de Raad in zijn conclusies van 3 december 2019 inzake maatregelen als alternatief voor detentie de Commissie verzocht de uitvoering van de Kaderbesluiten van de EU, inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ), te blijven verbeteren, rekening houdend met de tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties verzamelde informatie.

Gezien het brede scala aan rechtsinstrumenten op het gebied van wederzijdse erkenning en het brede toepassingsgebied ervan, werd in de CATS-vergadering van 12 februari 2019 overeengekomen dat de evaluatie zou worden toegespitst op de volgende instrumenten voor wederzijdse erkenning:

- Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten ("EAB");
- Kaderbesluit 2008/909/JBZ 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 ("vrijheidsstraffen");

- Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen ("proeftijd en alternatieve straffen");
- Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis ("Europees toezichtbevel" - "ESO").

Tijdens de bovengenoemde CATS-vergadering is ook overeengekomen dat de evaluatie uitsluitend gericht zou zijn op de specifieke aspecten van die instrumenten die volgens de lidstaten bijzondere aandacht verdienen, zoals in detail is uiteengezet in document 6333/19, en op de juridische en operationele verbanden tussen Kaderbesluit 2002/584/JBZ over het EAB en Kaderbesluit 2008/909/JBZ over vrijheidsstraffen.

Onder verwijzing naar Kaderbesluit 2008/947/JBZ over proeftijd en alternatieve maatregelen en Kaderbesluit 2009/829/JBZ over het Europees toezichtbevel (ESO) werd besloten dat de evaluatie eerder van algemene aard moest zijn en dat moest worden getracht vast te stellen waarom deze twee kaderbesluiten slechts zelden worden toegepast.

Als gevolg van de pandemie was het niet mogelijk de door het CATS op 13 mei 2019 bepaalde volgorde van bezoeken aan de lidstaten aan te houden, aangezien verschillende bezoeken ter plaatse herhaaldelijk werden uitgesteld, waardoor de afronding van de negende evaluatieronde aanzienlijke vertraging opliep. De bezoeken ter plaatse, waarmee in november 2019 werd begonnen, werden derhalve pas in april 2022 afgerond. Overeenkomstig artikel 3 van Gemeenschappelijk optreden 97/827/JBZ van 5 december 1997 heeft het voorzitterschap op basis van de aanwijzing door de lidstaten van deskundigen met bijzonder veel praktische kennis op het te evalueren gebied een lijst opgesteld van deskundigen die de evaluaties zullen uitvoeren. De evaluatieteams bestonden uit drie nationale deskundigen, ondersteund door een of meer personeelsleden van het secretariaat-generaal van de Raad en, bij verschillende gelegenheden, door waarnemers (van de Europese Commissie en Eurojust).

Het doel van de negende ronde van wederzijdse evaluaties was toegevoegde waarde te creëren door via bezoeken ter plaatse de gelegenheid te bieden om niet alleen de juridische kwesties te onderzoeken, maar ook — en in het bijzonder — relevante praktische en operationele aspecten in verband met de uitvoering van die instrumenten door beroepsbeoefenaars in het kader van grensoverschrijdende strafprocedures.

Dit ontwerpverslag, dat namens het voorzitterschap is opgesteld door het secretariaat-generaal van de Raad, bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de afzonderlijke landverslagen, alsook aanbevelingen aan de lidstaten en aan de instellingen en organen van de EU, rekening houdend met de aanbevelingen die op basis van de verslagen over de 27 geëvalueerde lidstaten, waarin tekortkomingen en verbeterpunten zijn opgenomen, het meest relevant zijn en/of het vaakst terugkeren. In de tekst van het verslag wordt ook gewezen op een aantal beste praktijken die in het kader van deze ronde van wederzijdse evaluaties in kaart zijn gebracht en die onder de lidstaten kunnen worden gedeeld, met het oog op een doeltreffendere en coherenter toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in alle fasen van strafprocedures in de hele Unie.

Meer in het algemeen wordt verwacht dat deze exercitie een coherente en doeltreffende toepassing van dit pakket rechtsinstrumenten zal bevorderen zodat het volle potentieel ervan kan worden benut, en het wederzijds vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten zal versterken, hetgeen zal leiden tot een betere grensoverschrijdende justitiële samenwerking in strafzaken binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3. KADERBESLUIT 2002/584/JBZ

3.1 Evenredigheid

Het evenredigheidsbeginsel, een cruciale factor voor doeltreffende samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, is een algemeen strafrechtbeginsel dat niet uitdrukkelijk in de wetgeving van alle lidstaten wordt genoemd en dat in sommige lidstaten voortvloeit uit de grondwet, voornamelijk uit het beginsel van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Meer in het algemeen houdt het evenredigheidsbeginsel in dat elk ingrijpen in de rechten van een persoon in de context van een strafprocedure moet worden afgewogen tegen het belang dat de samenleving heeft bij het opsporen en aanhouden van plegers van een strafbaar feit. In de praktijk moet vrijheidsbeneming worden beperkt tot gevallen waarin sprake is van ernstige strafbare feiten. Gezien de gevolgen van de uitvoering van een EAB voor de vrijheid van de gezochte persoon en de beperkingen van het vrije verkeer, is het belangrijk dat de uitvaardigende justitiële autoriteiten rekening houden met een aantal factoren om te bepalen of het uitvaardigen van een EAB gerechtvaardigd is.

Het evenredigheidsbeginsel is verankerd in de rechtsorde van de EU, in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en in de nationale wetgevingen. Niettemin bevat artikel 2, lid 1, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ alleen drempels voor de uitvaardiging van een EAB. Het artikel bepaalt dat een EAB met het oog op vervolging alleen kan worden uitgevaardigd wegens feiten die door de wet van de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, met een maximum van ten minste twaalf maanden, en dat een EAB ten behoeve van de uitvoering van een straf alleen kan worden uitgevaardigd wanneer een straf van ten minste vier maanden is opgelegd.

Een gemeenschappelijke interpretatie van het evenredigheidsbeginsel is geformuleerd in het Handboek van de Europese Commissie voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, dat uitgebreide uitleg bevat over de kwestie van evenredigheid en de criteria die de uitvaardigende autoriteiten in dit verband moeten toepassen: de ernst van het strafbare feit, de straf die waarschijnlijk wordt opgelegd, de waarschijnlijkheid van vrijheidsbeneming van de persoon na overlevering of het belang van het slachtoffer.

De meeste lidstaten die als uitvaardigende lidstaat optreden, overwegen of het mogelijk is om, in plaats van een EAB uit te vaardigen, gebruik te maken van andere instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken die ook doeltreffend maar minder dwingend zijn, vooral indien de overlevering wordt gevraagd voor het verhoren van de verdachte/beklaagde tijdens het onderzoek en nog niet voor vervolging of uitvoering van een vrijheidsstraf. In dit geval kan een Europees onderzoeksbevel (EOB) worden uitgevaardigd voor het verhoren van de verdachte/beklaagde via videoconferentie of voor een tijdelijke overbrenging. Dit speelt een belangrijke rol bij het voorkomen van misbruik van het EAB in gevallen waarin minder invasieve opties beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat een beklaagde die zich in het buitenland bevindt, in de uitvaardigende lidstaat deelneemt aan de strafprocedure en vrijheidsbeneming niet absoluut noodzakelijk is.

Bij het ontbreken van een wettelijke definitie in Kaderbesluit 2002/584/JBZ en van één model voor alle jurisdicties, passen de lidstaten het evenredigheidsbeginsel op verschillende manieren toe en zijn de criteria die in de praktijk worden gehanteerd ter beoordeling van de evenredigheid van EAB's, niet in alle lidstaten uniform. De meest gebruikelijke criteria zijn de ernst van het strafbare feit, de tijd die is verlopen sedert dit is begaan, de veroorzaakte schade, het belang van het slachtoffer, de verwachte straf, de leeftijd en het gedrag van de betrokkene en andere omstandigheden van de zaak enz. In één evaluatieverslag wordt een ander aspect van evenredigheid benadrukt, namelijk dat de financiële kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van een EAB niet verwaarloosbaar zijn en in verhouding moeten staan tot de ernst van het feit. Sommige lidstaten beschikken over nationale handboeken of richtsnoeren om de evenredigheid gemakkelijker te kunnen beoordelen.

Zoals uiteengezet in een aantal evaluatieverslagen van de negende ronde, moet de evenredigheids-toets uitsluitend door de uitvaardigende staat worden verricht. Het is namelijk zo dat nagenoeg geen enkele lidstaat de evenredigheid beoordeelt wanneer hij een EAB uitvoert. De autoriteiten van een aantal lidstaten zijn evenwel van oordeel dat de uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten de evenredigheid niet altijd correct beoordelen voordat zij EAB's uitvaardigen die niet in verhouding lijken te staan tot de ernst van het strafbare feit. Zij beoordelen de evenredigheid ook wanneer zij als uitvoerende autoriteiten optreden en stellen in sommige gevallen, indien zij van mening zijn dat het EAB niet wordt gerechtvaardigd door de ernst van het feit, voor dat het wordt ingetrokken, of weigeren het uit te voeren.

Niettemin gaan die lidstaten slechts zeer zelden over tot een dergelijke beoordeling. Zoals in de respectieve verslagen wordt benadrukt, kan deze aanpak leiden tot de invoering van een nieuwe weigeringsgrond voor overlevering die niet in overeenstemming is met Kaderbesluit 2002/584/JBZ en in strijd is met de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen.

Er kan zich met betrekking tot de keuze tussen het EAB en het EOB een probleem voordoen met de weigeringsgronden in het kader van een EOB, bv. indien de uitvoerende lidstaat geen videoconferenties aanvaardt voor het horen van verdachten/beklaagden.

Er moet ook rekening mee worden gehouden dat Ierland en Denemarken geen partij zijn bij het Europees onderzoeksbevel. Derhalve zouden de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, indien zij geen gebruik maken van een EAB, rechtshulp in strafzaken moeten vragen en geven op grond van andere instrumenten, zoals het Verdrag van de Raad van Europa aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, en relevante EU-instrumenten, zoals de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Tegen deze achtergrond kon een aanzienlijke verbetering worden waargenomen ten opzichte van de bevindingen van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties, waarin evenredigheid een ernstig probleem was. Nu wordt in de meeste lidstaten op bevredigende wijze uitvoering gegeven aan het evenredigheidsbeginsel. De aanpak van enkele lidstaten in dit verband werd als goede praktijk aangemerkt en slechts enkele lidstaten werden ertoe aangemoedigd het evenredigheidsbeginsel verder uit te werken in hun nationale EAB-procedures.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten, wanneer zij als uitvaardigende autoriteit optreden in een EAB-procedure, steeds de evenredigheidstoets uitvoeren door de omstandigheden van elke zaak zorgvuldig te beoordelen, om te beslissen of het mogelijk is om, in plaats van een EAB uit te vaardigen, gebruik te maken van minder ingrijpende instrumenten voor justitiële samenwerking.*
- *De lidstaten wordt geadviseerd ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten, wanneer zij als uitvoerende autoriteit optreden in een EAB-procedure, het gebrek aan evenredigheid in door de verzoekende lidstaat uitgevaardigde EAB's niet als een weigeringsgrond voor de uitvoering van het EAB te beschouwen.*

3.2. Verstekvonnissen

Kaderbesluit 2009/299/JBZ, waarbij Kaderbesluit 2002/584/JBZ wordt gewijzigd door, onder andere, de invoeging van artikel 4 bis, voorziet in een facultatieve weigeringsgrond voor verstekvonnissen en in vier uitzonderingen op grond waarvan een EAB niet mag worden geweigerd bij het vermoeden dat de gezochte persoon op de hoogte was van het proces.

In sommige lidstaten zijn, op grond van de nationale wetgeving, verstekvonnissen niet toegelaten of onderworpen aan bepaalde voorwaarden, waardoor de mogelijkheid om dergelijke vonnissen te wijzen wordt beperkt tot uitzonderlijke gevallen. Toch hebben deze lidstaten in hun hoedanigheid van uitvoerende lidstaat zaken moeten behandelen waarin in de uitvaardigende staat verstekvonnissen waren geweest. In het algemeen bleek uit de negende ronde van wederzijdse evaluaties dat dit geen belemmering lijkt te vormen bij de toepassing van artikel 4 bis van Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

Voorts zijn er in de lidstaten aanzienlijke verschillen tussen de vereisten voor het wijzen van vonnissen waarbij de gezochte persoon niet aanwezig is op het proces en de criteria om een vonnis als verstekvonnis aan te merken. In enkele lidstaten volstaat het op grond van de toepasselijke nationale wetgeving dat de beklaagde wordt gedagvaard door middel van een op het opgegeven adres betekende kennisgeving, ongeacht of de betrokkene de dagvaarding daadwerkelijk persoonlijk in ontvangst neemt en op de hoogte is van het proces.

Voor de meerderheid van de lidstaten heeft de negende ronde van wederzijdse evaluaties geen grote problemen met betrekking tot verstekvonnissen aan het licht gebracht. Er zijn echter enkele terugkerende problemen die zich in de meeste lidstaten voordoen en die verband houden met:

- a) het gebruik en de interpretatie van rubriek d) van het EAB-formulier, namelijk het gebruik van de versie vóór de inwerkingtreding van Kaderbesluit 2009/299/JBZ, of onjuiste, onvolledige of tegenstrijdige informatie in de huidige versie van het EAB-formulier. De meeste lidstaten wezen erop dat uit de inhoud van het ontvangen EAB vaak niet duidelijk blijkt of de weigeringsgronden uit hoofde van artikel 4 bis van het kaderbesluit al dan niet van toepassing zijn, bijvoorbeeld omdat het desbetreffende vak niet is aangevinkt of omdat de verstrekte gegevens niet toereikend zijn;
- b) verschillen in de interpretatie van het begrip verstekvonnis en de kenmerken ervan: contradictoir vonnis, definitief vonnis, mogelijkheid tot beroep enz. De verschillende wettelijke vereisten in de lidstaten met betrekking tot de betekening van beslissingen en dagvaardingen voor gerechtelijke procedures kunnen de erkenningsprocedure bemoeilijken. Sommige beroepsbeoefenaars uit de lidstaten en ook sommige evaluatieteams vonden dat het nuttig zou zijn om op EU-niveau gemeenschappelijke praktijken in te voeren voor de behandeling van verstekvonnissen in het kader van EAB-procedures;
- c) de verschillen bij de omzetting van Kaderbesluit 2009/299/JBZ in de lidstaten en, meer in het bijzonder, het verplichte of facultatieve karakter van de weigeringsgronden. Bij de omzetting in hun wetgeving hebben enkele lidstaten deze weigeringsgrond als verplicht aangemerkt, terwijl hij in artikel 4 bis van Kaderbesluit 2002/584/JBZ facultatief is.

In het licht van het bovenstaande verzoeken de uitvoerende autoriteiten de uitvaardigende lidstaat vaak om aanvullende informatie, overeenkomstig artikel 15 van Kaderbesluit 2002/584/JHA, teneinde de ontbrekende informatie over verstekprocedures in die lidstaten te verkrijgen en de bijzonderheden met betrekking tot de aanwezigheid van de gezochte persoon bij de strafprocedure duidelijk te verifiëren. Dergelijke bijzonderheden zijn: de manier waarop de persoon is gedagvaard, de vraag of de persoon aanwezig was op de terechtzitting, de vraag of de persoon werd vertegenwoordigd door een advocaat van de verdediging, en de vraag of het bij verstek gewezen vonnis definitief is geworden, alsook het recht op een nieuw proces. Een aantal lidstaten verzoekt ook om de desbetreffende nationale besluiten van de uitvaardigende staat.

Zoals door de autoriteiten van sommige lidstaten wordt opgemerkt, is na de vaststelling van Kaderbesluit 2009/299/JBZ, en vooral na de arresten *-Tupikas*³, *-Zdziaszek*⁴ en *-Ardic*⁵ van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het aantal verzoeken om aanvullende informatie toegenomen, vooral in zaken waarin het EAB gebaseerd is op meer dan één rechterlijke beslissing. In sommige zaken was dit ook de reden voor niet-inachtneming van de termijnen van artikel 17 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ of voor een toename van het aantal weigeringen van EAB's.

Sommige weigeringen lijken, in overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ-EU, voor te komen in zaken waarin de nationale wetgeving van de uitvaardigende lidstaat geen nieuw proces toelaat. Rekening houdend met de uiteenlopende interpretaties van de bovengenoemde jurisprudentie, werd in sommige verslagen opgemerkt dat richtsnoeren op EU-niveau nuttig zouden zijn voor een geharmoniseerde aanpak.

Dergelijke verzoeken om aanvullende informatie kunnen inderdaad tijdrovend zijn en leiden tot vertragingen in de procedure en/of tot niet-inachtneming van de termijnen. Het zou dan ook erg nuttig zijn, mochten de door de uitvaardigende lidstaat in verband met verstekvonnissen verstrekte informatie over het feit dat de veroordeelde al dan niet op de hoogte was van het proces en andere relevante informatie uitgebreider, preciezer en van meet af aan beschikbaar zijn, om te voorkomen dat om aanvullende informatie moet worden verzocht.

³Arrest van 10 augustus 2017, *Openbaar Ministerie/Tadas Tupikas*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628.

⁴Arrest van 10 augustus 2017, *Openbaar Ministerie/Śławomir Andrzej Zdziaszek*, C-271/17 PPU, EU:C:2017:629.

⁵Arrest van 22 december 2017, *Samet Ardic*, C-571/11, EU:C:2017:1026.

De situatie kan ingewikkelder zijn wanneer de definitieve beslissing volgt op een procedure die verschillende instanties heeft doorlopen en de betrokkene niet in elke fase van de strafprocedure aanwezig was. In het licht van de bovengenoemde jurisprudentie van het HvJ-EU inzake verstekvonnissen is het van belang rekening te houden met de verschijning van de beklaagde in alle instanties van de strafprocedure. Sommige lidstaten hebben hun wetgeving aangepast om aan deze arresten te voldoen. Het feit dat ook de andere lidstaten dit moeten doen, is in de desbetreffende evaluatieverslagen benadrukt.

AANBEVELINGEN

- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten moeten, telkens wanneer artikel 4 bis van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van toepassing is doordat er vonnissen zijn gewezen in afwezigheid van de verdachte, in rubriek d) van het EAB-formulier duidelijke en volledige informatie verstrekken over, met name, het nationale systeem voor verstekprocessen en de manier waarop de gezochte persoon van het proces in kennis is gesteld.*
- *De Europese Commissie wordt verzocht te overwegen richtsnoeren voor de behandeling van verstekvonnissen te verstrekken teneinde de interpretatie en toepassing van artikel 4 bis van Kaderbesluit 2002/584/JBZ in de hele Unie te harmoniseren, in overeenstemming met de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU, in voorkomend geval na bespreking in de bevoegde instanties van de Raad.*
- *Het Europees justitieel netwerk (EJN) wordt verzocht om in samenwerking met de lidstaten te overwegen op zijn website specifieke informatie op te nemen over de nationale wetgeving en de procedurele implicaties in de lidstaten met betrekking tot verstekvonnissen.*

3.3. Weigeringsgronden

3.3.1. Gronden tot facultatieve en verplichte weigering

Artikel 3 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ voorziet in drie gronden tot verplichte niet-uitvoering van het EAB, op basis waarvan de uitvoerende rechterlijke autoriteiten verplicht zijn de overlevering van de gezochte persoon aan de uitvaardigende staat te weigeren. Die gronden tot verplichte weigering zijn: amnestie, ne bis in idem en de uitsluiting van strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens leeftijd.

Artikel 4 voorziet in zeven gronden tot facultatieve niet-uitvoering, op basis waarvan de uitvoerende rechterlijke autoriteiten de overlevering kunnen weigeren. In dit verband zijn er echter verschillen in de omzetting van Kaderbesluit 2002/584/JBZ in nationale wetgeving. In een aantal lidstaten zijn sommige weigeringsgronden die in het kaderbesluit facultatief zijn, gronden tot verplichte weigering in de nationale wetgeving. In één lidstaat wordt in de nationale wetgeving tot omzetting van Kaderbesluit 2002/584/JBZ geen onderscheid gemaakt tussen gronden tot verplichte weigering en gronden tot facultatieve weigering.

Sommige deskundigenteams die bij de evaluaties betrokken waren, hadden, net zoals in de vierde ronde van wederzijdse evaluaties over het EAB, kritiek op deze praktijken en wezen er onder meer op dat zij de uitvoerende rechterlijke autoriteiten de mogelijkheid ontnemen om per geval te beoordelen of zij de weigeringsgronden al dan niet moeten toepassen, wanneer de weigering op die gronden in het kaderbesluit als facultatief is aangemerkt. Zij onderstreepten dat de lidstaten, in overeenstemming met de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU met betrekking tot het EAB (arrest C-665/20 PPU van 29 april 2021), over een zekere marge moeten beschikken om te beoordelen of de uitvoering van een EAB al dan niet moet worden geweigerd. Deze beoordelingsmarge komt echter niet de wetgever toe, maar wel de rechterlijke autoriteit die een specifieke zaak onderzoekt.

Zij waren dan ook van mening dat de nationale wetgeving van alle lidstaten op Kaderbesluit 2002/584/JBZ moest worden afgestemd wat betreft de gronden tot verplichte weigering en die tot facultatieve weigering, en de regelgeving ter zake dus in de hele EU consistent moest zijn.

In een aantal lidstaten voorziet de nationale wetgeving in een weigeringsgrond waarin niet is voorzien in Kaderbesluit 2002/584/JBZ, voor het geval dat de in artikel 6 VEU verankerde grondrechten zouden worden geschonden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien het vonnis is gewezen in de loop van een procedure waarin de fundamentele mensenrechten en vrijheden werden geschonden, of indien de persoon is veroordeeld op grond van geslacht, ras, godsdienst, etnische afkomst, nationaliteit, taal, politieke overtuiging of seksuele gerichtheid.

Sommige lidstaten beperken de mogelijkheid om hun onderdanen en ingezetenen over te leveren of onderwerpen de overlevering aan bepaalde voorwaarden (zoals de instemming van de gezochte persoon of waarborging van terugkeer door de uitvaardigende lidstaat) die verder gaan dan de voorwaarden van Kaderbesluit 2002/584/JBZ. In dergelijke gevallen hebben de deskundigenteams aanbevolen dat deze lidstaten die mogelijkheid zouden heroverwegen, omdat zij van mening zijn dat de nationale wetgeving in dergelijke gevallen niet in overeenstemming is met Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

De evaluatieteams merkten op dat deze aanpak het toepassingsgebied van Kaderbesluit 2002/584/JHA uitbreidt, het aantal daadwerkelijk uitgevoerde EAB's vermindert en een duidelijke belemmering vormt voor een goede justitiële samenwerking in strafzaken op basis van wederzijds vertrouwen. Zij onderstreepten ook de inconsistentie met de jurisprudentie van het HvJ-EU, volgens welke de uitvoerende rechterlijke autoriteiten de uitvoering van een dergelijk EAB in principe alleen op de expliciet in het EAB-kaderbesluit genoemde gronden mogen weigeren. Aangezien de uitvoering van het EAB de regel is, moet bijgevolg de weigering tot uitvoering ervan de uitzondering zijn, die zeer strikt moet worden uitgelegd (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU).

In één lidstaat is nationaliteit een grond tot verplichte weigering van de uitvoering van een EAB dat is uitgevaardigd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, terwijl de verblijfplaats een grond tot facultatieve weigering is, waardoor burgers en ingezetenen verschillend worden behandeld. De respectieve evaluatieteams hebben vastgesteld dat dit in strijd is met artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, volgens welk zowel de nationaliteit als de verblijfplaats gronden tot facultatieve weigering zijn. Er zij op gewezen dat er in sommige lidstaten geldende wetgeving is die onder meer in gronden tot weigering voorziet naar aanleiding van de opening van inbreukprocedures.

3.3.2 Dubbele strafbaarheid

Een veel voorkomende grond tot niet-uitvoering is de dubbele strafbaarheid, die in artikel 4, lid 1, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ als grond tot facultatieve weigering is opgenomen. In een dergelijk geval kan, indien een EAB wordt uitgevaardigd voor een feit dat volgens de wetgeving van de uitvaardigende lidstaat, maar niet volgens de wetgeving van de uitvoerende lidstaat, een strafbaar feit vormt, de overlevering worden geweigerd, tenzij het feit wordt vermeld bij de 32 strafbare feiten in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ waarvoor de dubbele strafbaarheid niet hoeft te worden getoetst.

De meest voorkomende feiten die aanleiding geven tot weigering van overlevering wegens het ontbreken van dubbele strafbaarheid zijn lichte misdrijven, drugs- en verkeersdelicten, ontvoering van minderjarigen enz. Sommige lidstaten hebben verklaard geen of slechts zelden problemen te ondervinden in verband met dubbele strafbaarheid, maar de beschrijving van het feit door de uitvaardigende autoriteiten in het EAB-formulier vormt voor verschillende lidstaten een terugkerend probleem.

De daarin opgenomen informatie wordt vaak ontoereikend geacht om vast te stellen of het feit volgens de nationale wetgeving van de uitvoerende lidstaat een strafbaar feit vormt. De uitvoerende autoriteiten moeten bepalen of de wezenlijke bestanddelen van het strafbare feit in de nationale wetgeving bestaan en of er een strafrechtelijke sanctie op het feit zou staan indien het zich op hun grondgebied zou voordoen. Zo ja, dan moeten zij de feitelijke beschrijving van het strafbare feit in rubriek e) van het EAB-formulier kunnen vergelijken met de feitelijke beschrijving van een gelijkwaardig feit uit hoofde van een specifieke bepaling van hun nationale strafrecht.

Soms ontbreekt echter relevante informatie (gedetailleerde beschrijving van de bestanddelen van het vermeende strafbare feit waarvoor de persoon is veroordeeld, van de feitelijke elementen en omstandigheden – waaronder tijd en plaats – van het feit, of de mate van vermeende betrokkenheid van de gezochte persoon). Bij het ontbreken van de bovengenoemde elementen kunnen de uitvoerende autoriteiten, wanneer een toetsing van de dubbele strafbaarheid is vereist, op grond van artikel 15 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ om aanvullende informatie verzoeken om gemakkelijker over de overlevering te kunnen beslissen.

Uiteraard volstaat een eerder beknopte beschrijving van de 32 in artikel 2 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ genoemde feiten waarvoor de dubbele strafbaarheid niet hoeft te worden getoetst. Eén lidstaat heeft echter gemeld dat sommige uitvoerende lidstaten de dubbele strafbaarheid toch toetsen, zelfs voor zogenoemde "feiten van de lijst", hetgeen niet in overeenstemming is met Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

Problemen in verband met ontoereikende informatie kunnen zich ook voordoen en complicaties veroorzaken wanneer de zaak betrekking heeft op een aantal alternatieve feiten. Het is mogelijk dat er geen dubbele strafbaarheid is voor deze feiten, maar dat het bij gebrek aan toereikende informatie moeilijk wordt te bepalen welke feiten onder het vereiste van dubbele strafbaarheid vallen, en uitvoering te geven aan andere delen van de straf die betrekking hebben op andere feiten. In dergelijke situaties vragen de uitvoerende autoriteiten de uitvaardigende staat of de veroordeling kan worden opgesplitst. Indien dit niet wordt aanvaard, wordt de overlevering geweigerd.

Om ervoor te zorgen dat de uitvoerende autoriteiten de zaak gemakkelijk kunnen begrijpen, bevat bijlage III bij het Handboek van de Commissie voor het uitvaardigen en uitvoeren van een Europees aanhoudingsbevel richtsnoeren voor het invullen van het EAB-formulier, waaronder rubriek e) waarin het misdrijf in detail moet worden beschreven. Zo krijgt de uitvoerende autoriteit een duidelijk beeld van de feiten en kan zij indien nodig gemakkelijk de dubbele strafbaarheid en eventuele ne bis in idem-situaties beoordelen (zie het volgende subpunt).

Niettemin is volgens sommige beroepsbeoefenaars het aantal EAB's dat wordt geweigerd op grond van dubbele strafbaarheid relatief laag, wat erop wijst dat de verstrekking van aanvullende informatie meestal de problemen oplost, hoewel dit een vertragende factor voor de EAB-procedure kan zijn.

Sommige lidstaten wezen erop dat Eurojust of het relevante EJM-contactpunt ook kan helpen bij het vaststellen van dubbele strafbaarheid.

De autoriteiten van één lidstaat wezen erop dat de lidstaten verschillende praktijken lijken toe te passen met betrekking tot het verband tussen de controle op dubbele strafbaarheid en de controle op verjaring. In sommige lidstaten houdt het eerste niet in dat wordt nagegaan of de verjaringstermijn voor uitvoering op grond van het recht van de aangezochte lidstaat is verstreken, overeenkomstig artikel 4, lid 4, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

De autoriteiten van één lidstaat wezen erop dat sommige lidstaten de dubbele strafbaarheid toetsen door de zaak ten gronde te beoordelen door middel van volledige toepassing van de specifieke parameters van hun nationale wetgeving, en onderstreepten dat deze praktijk het wederzijds vertrouwen zou kunnen verzwakken en de justitiële samenwerking in de hele EU negatief zou kunnen beïnvloeden.

3.3.3. Ne bis in idem-beginsel

Volgens sommige beroepsbeoefenaars werden relatief weinig EAB's geweigerd op basis van het ne bis in idem-beginsel, dat in artikel 3, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ als grond tot verplichte weigering is neergelegd, zelfs minder dan in het geval van dubbele strafbaarheid.

In de meeste lidstaten hebben de gerechtelijke autoriteiten geen grote moeilijkheden ondervonden met betrekking tot het ne bis in idem-beginsel. De beoordeling van het begrip "dezelfde feiten" zou evenwel kwestieus kunnen zijn. Juridisch gezien kan bij de beoordeling van dat begrip – naast artikel 3, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ – worden verwezen naar het arrest van het HvJ-EU in de zaken C-261/09 (Mantello) en C-665/20 PPU (X - Europees aanhoudingsbevel - Ne bis in idem) en naar artikel 54 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

Vanuit praktisch oogpunt kan een dergelijke beoordeling echter problematisch zijn indien de uitvaardigende autoriteit zeer weinig details heeft verstrekt over "dezelfde feiten" waarover een beslissing is genomen. In sommige gevallen moeten de uitvoerende autoriteiten immers om aanvullende informatie betreffende de beschrijving van de feiten (aard, datum, plaats, enz.) vragen om te kunnen beoordelen of het ne bis in idem-beginsel op de zaak in kwestie moet worden toegepast. Wat de dubbele strafbaarheid betreft, lijkt het er in deze gevallen echter op dat de gevraagde aanvullende informatie gewoonlijk een oplossing biedt voor de problemen waarmee de uitvoerende autoriteiten werden geconfronteerd.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de weigeringsgronden die in Kaderbesluit 2002/584/JBZ als gronden tot facultatieve weigering zijn bedoeld, in de uitvoeringswetgeving niet als gronden tot verplichte weigering worden neergelegd. Voorts mogen er in overeenstemming met de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU geen andere weigeringsgronden worden vastgesteld dan die waarin het bovengenoemde kaderbesluit voorziet.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat hun uitvaardigende autoriteiten bij het invullen van rubriek e) van het EAB-formulier de feitelijke beschrijving van het feit in detail en in duidelijke bewoordingen verstrekken, teneinde de beoordeling van mogelijke gronden tot niet-erkenning en niet-uitvoering op basis van dubbele strafbaarheid en ne bis in idem te vergemakkelijken.*
- *De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun uitvoerende autoriteiten geen toetsing van dubbele strafbaarheid verrichten wanneer de betrokken feiten onder de 32 categorieën van artikel 2 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ vallen, waarvoor deze toetsing niet is vereist.*

3.4 Voorwaarden voor vrijheidsbeneming

Terwijl in andere, latere EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning het potentiële risico van schending van de grondrechten als grond voor weigering van de uitvoering wordt opgegeven, is dit in Kaderbesluit 2002/584/JBZ niet specifiek opgenomen als grond tot niet-erkenning of niet-uitvoering, maar bevat dat besluit slechts een algemene verwijzing naar de grondrechten in overweging 12 en artikel 1, lid 3.

Het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, neemt niet a priori automatisch het risico van schending van de grondrechten weg en de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat spelen dan ook een grote rol bij EAB-procedures.

Vanuit het oogpunt van en binnen de grenzen die zijn vastgesteld bij de jurisprudentie van het HvJ-EU (C-404/15 *Aranyosi en Căldăraru*, CJEU C-120/18 ML en C-128/18 *Dorobantu*), verrichten de uitvoerende autoriteiten in de meeste lidstaten bij wijze van uitzondering en op basis van een tweestappentoets een specifieke beoordeling van het risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Systeemrisico's mogen niet als voldoende worden beschouwd; in plaats daarvan moet een reële blootstelling aan een risico van schending van de grondrechten worden vastgesteld aan de hand van de specifieke omstandigheden van de zaak in kwestie.

Daarbij houden de uitvoerende autoriteiten rekening met betrouwbare informatie over specifieke slechte detentieomstandigheden in de uitvaardigende staat of slechte detentieomstandigheden in specifieke penitentiaire inrichtingen of voor specifieke groepen gevangenen. Die informatie kan gebaseerd zijn op: uitspraken van het EHRM⁶ en arresten van het HvJ-EU; beslissingen of rapporten van internationale organisaties (de VN en de Raad van Europa (met name het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing)); rapporten van de Ombudsman en gezaghebbende mensenrechten-ngo's (zoals Amnesty International, Human Rights Watch enz.); en uitspraken van nationale rechtbanken, evenals de garanties van de uitvaardigende lidstaat.

- ⁶ *Muřić* / Kroatië; *Sylla en Nollomont* / België; *Torreggiani e.a.* / Italië; *Bivolaru en Moldovan* / Frankrijk enz.

In sommige verslagen wordt aangegeven dat de uitvoerende autoriteiten zich ook kunnen baseren op informatie die via verschillende netwerken/agentschappen van de EU wordt ontvangen (het Europees Justitieel Netwerk, Eurojust en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) enz.), en op specifieke instrumenten, met name de onlangs geüpdatete strafdetentiedatabank van het FRA, die naar verwachting een zeer nuttig instrument voor de rechterlijke autoriteiten zal worden wanneer deze te maken krijgen met problemen inzake detentieomstandigheden, en het FRA-rapport "Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality" (Strafrechtelijke-detentieomstandigheden in de Europese Unie: regels en realiteit), waarin bepaalde minimumnormen voor strafrechtelijke detentie worden beschreven.

De elementen waarmee de nationale rechterlijke autoriteiten rekening moeten houden in verband met detentieomstandigheden, zijn door het HvJ-EU vastgelegd in zijn arrest in de zaak-*Dorobantu* (C-128/18) en hebben betrekking op zekere fysieke aspecten van penitentiaire inrichtingen overeenkomstig de normen van het EHRM. De lidstaten houden ook rekening met verschillende factoren, zoals activiteiten voor gevangenen (recreatieve, onderwijs- en arbeidsfaciliteiten), reclasseringsprogramma's, privacy, toegang tot natuurlijk licht, duur van het verblijf binnen en buiten de gevangenis, duur van de vrijheidsbeneming enz.

In gevallen waarin er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de gezochte persoon zou kunnen worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende penitentiaire behandeling, verzoekt de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 15, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ om de nodige aanvullende informatie over de feitelijke omstandigheden waarin de betrokkene in de uitvaardigende lidstaat zal worden gedetineerd. Hierdoor wordt de beslissing over de uitvoering van het EAB uitgesteld tot de uitvoerende autoriteiten informatie en garanties ontvangen die hen in staat stellen het reële risico op onmenselijke of vernederende behandeling uit te sluiten.

Overwegingen in verband met detentieomstandigheden kunnen leiden tot vertragingen in de EAB-procedure, met name wanneer de uitvaardigende autoriteit niet over voldoende informatie beschikt om binnen een redelijke termijn te antwoorden. Dit kan het geval zijn wanneer de bevoegdheid gedecentraliseerd is en het Ministerie van Justitie of het gevangeniswezen in de uitvaardigende staat om meer informatie moet worden gevraagd. Indien de uitvoerende autoriteiten de gevraagde informatie of garanties niet ontvangen, kunnen zij de overlevering weigeren. In de praktijk komen gevallen van weigering echter zeer zelden voor.

Er zij op gewezen dat de lidstaten de bovengenoemde jurisprudentie van het HvJ-EU niet toepassen op basis van een uniforme interpretatie en aanpak. De meeste lidstaten beoordelen ambtshalve of er redelijke aanwijzingen zijn van onmenselijke of vernederende detentieomstandigheden, ongeacht of de betrokkene al dan niet instemt met de overlevering. In één verslag wordt door de geëvalueerde lidstaat verwezen naar de rechten die zijn verankerd in artikel 6 EVRM. Andere lidstaten beoordelen de detentieomstandigheden in de uitvaardigende staat alleen indien de veroordeelde of zijn advocaat de kwestie aan de orde stelt en/of indien de veroordeelde met de overlevering heeft ingestemd. Verscheidene evaluatieteams hebben erop gewezen dat de jurisprudentie ter zake van het HvJ-EU op EU-niveau moet worden verduidelijkt.

Zoals in sommige verslagen wordt uiteengezet, vertonen de penitentiaire inrichtingen in de EU zonder twijfel kwaliteitsverschillen. Veel lidstaten hadden in hun hoedanigheid van uitvoerende autoriteiten nooit vragen gekregen over de detentieomstandigheden in hun gevangenissen. Die informatie wordt voor enkele lidstaten vaak gevraagd indien wordt geoordeeld dat er nog ruimte is voor verbetering op het gebied van de detentieomstandigheden, met name de overbevolking. Uit de evaluaties is echter gebleken dat sommige van die lidstaten initiatieven hebben genomen of overwogen om de situatie te verbeteren, teneinde te voorkomen dat overlevering door andere lidstaten wordt geweigerd.

In het kader van de evaluaties werd benadrukt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inspanningen moeten leveren om straffeloosheid te voorkomen in gevallen waarin overleveringsprocedures worden opgeschort of zelfs volledig stopgezet als gevolg van de tweestappentoets van *Aranyosi en Căldăraru* inzake detentieomstandigheden.

Ook moet worden benadrukt dat de uitvoerende staat overeenkomstig de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU geen ruimte heeft om aan de gezochte persoon ruimere grondrechten toe te kennen dan die waarin het EU-recht voorziet.

AANBEVELINGEN

- *Wanneer de lidstaten als uitvoerende staat van een EAB optreden, moeten zij ervoor zorgen dat hun rechters en openbare aanklagers die bij EAB-procedures betrokken zijn, in voorkomend geval het initiatief nemen om de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat te beoordelen, overeenkomstig de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ-EU, en niet alleen wanneer de gezochte persoon (of zijn advocaat) hierom verzoekt en ongeacht diens toestemming.*
- *Lidstaten in de hoedanigheid van uitvoerende autoriteiten in EAB-procedures moeten rekening houden met de jurisprudentie van het HvJ-EU, in overeenstemming met de normen van het EHRM, bij de beoordeling van de detentieomstandigheden die een risico op onmenselijke of vernederende behandeling kunnen inhouden, teneinde te voorkomen dat strengere nationale normen aanleiding geven tot weigering van overlevering.*

3.5 Kwesties in verband met vertaling

Sommige lidstaten aanvaarden EAB's alleen in hun eigen officiële taal. Uit de praktijk blijkt echter dat het soms moeilijk kan zijn om tijdens de voorlopige aanhouding een vertaald EAB in de taal van de uitvoerende staat te verstrekken, met name in lidstaten met strikte termijnen, aangezien op zo'n korte termijn een vertaler soms moeilijk te vinden is. Indien de uitvaardigende staat niet binnen de gestelde termijn een vertaling aanlevert, kan dit leiden tot beëindiging van de EAB-procedure en vrijlating van de gezochte persoon, tenzij de rechtbank ervoor kiest het EAB op eigen kosten te laten vertalen.

Krachtens artikel 8, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ kan elke lidstaat in een bij het secretariaat-generaal van de Raad neergelegde verklaring meedelen dat hij een vertaling in één of meer andere officiële talen van de instellingen van de Europese Unie aanvaardt. Sommige lidstaten passen deze bepaling toe en aanvaarden ook EAB's in een andere dan hun eigen taal. Dit is een nieuwe aanpak, die ook wordt gevolgd in de meest recente EU-handelingen op strafrechtelijk gebied, zoals de EOB-richtlijn of de verordening betreffende bevelen tot bevrozing en confiscatie, waarbij de lidstaten worden aangemoedigd documenten in meer dan één taal te aanvaarden.

Sommige lidstaten verklaarden dat zij, wanneer zij als uitvoerende staat optreden, in dringende gevallen of op voorwaarde van wederkerigheid een vertaling van een EAB in een andere dan hun eigen taal aanvaarden. In het laatste geval is het mogelijk dat een uitvoerende lidstaat EAB's erkent in eender welke officiële taal van een uitvaardigende staat die EAB's in de officiële taal van die uitvoerende lidstaat erkent. Sommige deskundigenteams beschouwden deze mogelijkheid als een beste praktijk.

Een flexibele talenregeling en de open houding van de lidstaten die EAB's in een andere dan hun eigen taal aanvaarden, worden beschouwd als een goede praktijk die het waard is om op grotere schaal in de lidstaten te worden toegepast. Het grote voordeel ervan is immers dat de EAB-procedure erdoor wordt versneld.

Een aantal lidstaten vertaalt, wanneer zij als uitvaardigende staat optreden, de uitgaande EAB-formulieren in het Engels alvorens ze in het SIS in te voeren. Dit werd ook als een goede praktijk beschouwd, aangezien zo altijd een versie beschikbaar is die algemeen begrijpelijk is voor alle lidstaten, ongeacht de noodzaak om deze in de aanvaarde taal van de uitvoerende lidstaat te vertalen.

Beroepsbeoefenaars van enkele lidstaten verklaarden dat, hoewel de officiële taal op rechtszittingen de nationale taal is, zij bij voorkeur EAB's in het Engels ontvangen, omdat de vertalingen in de officiële taal van de uitvoerende lidstaat soms van slechte kwaliteit zijn. Niettemin moet het EAB vervolgens in de taal van de strafprocedure worden vertaald voordat de zaak voor de rechter kan worden gebracht.

Bij de uitwisseling van informatie doen sommige lidstaten verzoeken om aanvullende informatie over EAB's, of beantwoorden zij deze, in hun eigen taal. In dergelijke gevallen moet het verzoek om aanvullende informatie worden vertaald, en dit kan de EAB-procedure vertragen.

Sommige lidstaten wezen erop dat er bij het verzoeken om aanvullende informatie problemen kunnen ontstaan wanneer bepaalde lidstaten niet dikwijls talen gebruiken die algemeen worden begrepen. Enkele lidstaten nemen niet rechtstreeks contact op met de autoriteiten van de andere lidstaten, maar via hun centrale autoriteiten, omdat zij niet vertrouwd zijn met het gebruik van bepaalde talen. Andere lidstaten verklaarden dat de communicatie tussen de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteiten ook in een andere dan de officiële taal van de respectieve lidstaten kan plaatsvinden, en dat is deze gevallen doorgaans het Engels.

AANBEVELING

- ***De lidstaten worden aangemoedigd om, wanneer zij als uitvoerende staat optreden, te overwegen zich ten aanzien van taalvereisten flexibel op te stellen, en meer gebruik te maken van artikel 8, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ om EAB's in andere talen dan hun officiële taal te aanvaarden.***

3.6 Termijnen

Wanneer niet om aanvullende informatie hoeft te worden verzocht of deze tijdig wordt verstrekt, nemen de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten doorgaans de in artikel 17 van bovengenoemd kaderbesluit gestelde termijnen in acht.

Indien de uitvoerende autoriteiten aanvullende informatie nodig hebben om te kunnen beslissen over de overlevering, verzoekt de uitvoerende rechterlijke autoriteit om de ontbrekende informatie op grond van artikel 15, lid 2, van kaderbesluit 2002/584/JBZ. Gewoonlijk wordt er een termijn gesteld voor de ontvangst van die informatie, gelet op de noodzaak om de in artikel 17 van dat kaderbesluit gestelde termijnen in acht te nemen.

Toch vergt het verwerken van EAB's in sommige lidstaten heel wat tijd omdat de informatie met betrekking tot een EAB moet worden onderzocht, en omdat er onvoldoende aanvullende informatie wordt verstrekt of de in het oorspronkelijke verzoek gestelde vragen niet juist zijn beantwoord, waardoor aan de uitvaardigende autoriteiten een herinnering moet worden gezonden. Nog andere redenen voor mogelijke vertragingen hebben te maken met verstekvonnissen, hoofdzakelijk vanwege het gebrek aan de nodige en juiste informatie of vanwege informatieverzoeken, of met zaken waarin prejudiciële vragen worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In die gevallen, waarin de termijn om de aanvullende informatie te verstrekken niet in acht wordt genomen, worden de in artikel 17, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ gestelde termijnen dikwijls overschreden. Uit sommige verslagen blijkt dat de niet-inachtneming van een termijn of het niet verstrekken van de gevraagde informatie ertoe kan leiden dat de gezochte persoon wordt vrijgelaten of zelfs dat de rechterlijke autoriteit uiteindelijk weigert het EAB uit te voeren.

In veel gevallen van vertraging heeft de uitvoerende lidstaat informatie verstrekt over de redenen voor de vertraging. De uitvoerende autoriteiten van verscheidene lidstaten hebben verklaard dat zij na verschillende onbeantwoorde herinneringen contact opnemen met het betrokken EJN-contactpunt en, in dringende of meer complexe gevallen, met hun nationale lid van Eurojust, voor bijstand om de vereiste informatie te verkrijgen.

Uit sommige verslagen wordt duidelijk dat de informatie over een vertraging en de geschatte tijd die nodig is voor het nemen van de beslissing over de uitvoering van het EAB slechts zelden spontaan aan de uitvaardigende staat wordt verstrekt. De deskundigenteams waren echter van oordeel dat deze praktijk niet volledig strookt met Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Artikel 17, lid 4, van dat kaderbesluit bepaalt namelijk dat indien het EAB niet binnen de in de leden 2 en 3 gestelde termijnen ten uitvoer kan worden gelegd, de uitvoerende rechterlijke autoriteit de uitvaardigende rechterlijke autoriteit daarvan onmiddellijk in kennis moet stellen, met opgave van de redenen voor de vertraging.

In sommige verslagen werd gewezen op het belang van het vinden van een evenwicht tussen enerzijds de noodzaak van onmiddellijke tenuitvoerlegging van het EAB en van een grondig onderzoek door de uitvoerende autoriteiten, en anderzijds de noodzaak om de uitvaardigende autoriteit voldoende tijd te geven om het verzoek te beantwoorden, ook bij een eventuele beroepsprocedure.

Zoals in één evaluatieverslag is geopperd, zouden de EAB-procedures kunnen worden verbeterd indien de samenwerking tussen de lidstaten wordt gestroomlijnd wat betreft de verstrekking van aanvullende informatie die van belang is voor de beslissing. Dit kan helpen de besluitvorming te versnellen zodat de in artikel 17 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ gestelde termijnen gemakkelijker in acht kunnen worden genomen.

In een aantal verslagen werd erop gewezen dat de arresten in de zaken *Tupikas*, *Zdziaszek* en *Ardic* weliswaar nuttige richtsnoeren bevatten om het toepassingsgebied van artikel 4 bis van Kaderbesluit 2002/584/JBZ te bepalen, maar er ook voor hebben gezorgd dat er meer aanvullende informatie nodig is waarom niet specifiek wordt verzocht in het EAB-formulier. Dit heeft ongetwijfeld geleid tot meer verzoeken om aanvullende informatie en tot minder inachtneming van de in artikel 17 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ gestelde termijnen.

Wanneer de termijnen van artikel 17 van Kaderbesluit 2002/584/JHA niet worden gehaald, stellen slechts enkele lidstaten Eurojust daarvan in kennis en geven zij de redenen daarvoor op. Ook moet worden onderstreept dat er op grond van artikel 17, lid 7, een aanvullende verplichting bestaat bij herhaalde niet-inachtneming: daarenboven stelt een lidstaat waarvan de EAB's bij herhaling door een andere lidstaat te laat ten uitvoer zijn gelegd, de Raad daarvan in kennis met het oog op een beoordeling van de uitvoering door de lidstaten van dit kaderbesluit.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten zouden bij hun besluitvorming en in de desbetreffende procedures alles in het werk moeten stellen om ervoor te zorgen dat de in Kaderbesluit 2002/584/JBZ gestelde termijnen in acht worden genomen, ongeacht de complexiteit van de procedures en of zij nu optreden als uitvaardigende of als uitvoerende staat. Daartoe wordt lidstaten die optreden als uitvaardigende staat aanbevolen gevraagde aanvullende informatie tijdig te verstrekken om onnodige vertragingen te voorkomen.*
- *Lidstaten die optreden als uitvoerende staat op grond van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, wordt aanbevolen dat zij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit en Eurojust ervan in kennis stellen dat het verzoek niet binnen de gestelde termijn kan worden uitgevoerd.*

4. KADERBESLUIT 2008/909/JBZ

4.1 Weigeringsgronden

In verscheidene lidstaten zijn alle of enkele van de gronden tot weigering van de erkenning en tenuitvoerlegging conform artikel 9 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ als verplicht omgezet, hoewel al deze gronden in het kaderbesluit zelf facultatief zijn. De overwegingen met betrekking tot Kaderbesluit 2002/584/JBZ gelden ook voor Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

In de meeste lidstaten zijn de meest voorkomende gronden voor niet-erkenning of niet-tenuitvoerlegging van vonnissen van andere lidstaten op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ het ontbreken van dubbele strafbaarheid, verstekvonnissen en een resterende strafduur van minder dan zes maanden. Andere dikwijls ingeroepen weigeringsgronden zijn: de uitvaardigende autoriteiten hebben de certificaten niet naar behoren ingevuld, de gevonnisde persoon is geen onderdaan van de uitvoerende staat, er is geen reclassering bevorderd bij ontstentenis van een band met de uitvoerende staat, en de uitvoering van de straf is verjaard. Andere gronden voor niet-erkenning of niet-tenuitvoerlegging worden zeldener ingeroepen.

4.2 Problemen in verband met detentieomstandigheden

Net als in de EAB-procedure nemen verscheidene lidstaten bij de afgifte van een certificaat tot overbrenging van een gevangene naar een andere lidstaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ de grondrechten met betrekking tot de detentieomstandigheden in aanmerking en beoordelen zij of de detentieomstandigheden in de uitvoerende lidstaat bevredigend zijn. In dit verband verwijzen zij naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (met name het arrest *Aranyosi en Căldăraru*) als leidraad voor de uitlegging, ook al werd in deze rechtspraak niet naar Kaderbesluit 2008/909/JBZ verwezen.

Uit de evaluaties is echter gebleken dat gevallen waarin een overdracht op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet is afgerond of geïnitieerd wegens onbevredigende detentieomstandigheden in de uitvoerende staat, in de praktijk vrij weinig voorkomen.

4.3 Beoordeling van de reclassering

Overeenkomstig overweging 9 en artikel 4, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ moet de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat zich ervan vergewissen dat de tenuitvoerlegging van de sanctie door de uitvoerende staat zal bijdragen tot de reclassering en tot een geslaagde maatschappelijke re-integratie van de gevonnisse persoon. Deze beoordeling is een belangrijk aspect in het kader van procedures op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, aangezien de educatieve en preventieve doelstellingen van de straf er in grotere mate door verwezenlijkt kunnen worden.

Bijgevolg moet, zoals in een aantal verslagen wordt aangestipt, door de uitvaardigende autoriteiten voldoende gewicht worden gegeven aan het belang van de gevonnisse persoon bij reclassering, wanneer zij beslissen al dan niet om overdracht van de uitvoering van de straf aan een andere lidstaat te verzoeken, en door de uitvoerende autoriteiten wanneer zij beslissen deze overdracht al dan niet te aanvaarden. Niettemin moet dit belang bij reclassering worden afgewogen tegen het belang van het rechtsstelsel bij een doeltreffende uitvoering van de straf in één lidstaat.

Enkele lidstaten hebben ook gewezen op het belang van de rechten van slachtoffers bij de toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Volgens hen moet er ook voor worden gezorgd dat de benadeelde partijen daadwerkelijk schadeloos worden gesteld wanneer de betrokkene naar een andere lidstaat wordt overgebracht, omdat in de praktijk is vastgesteld dat deze schadeloosstelling in bepaalde gevallen eindigt zodra de gevonnisse persoon zijn of haar straf in een andere lidstaat uitzit.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ bevat geen definitie van "reclassering". In sommige lidstaten worden er richtsnoeren over de specifieke criteria voor het beoordelen van de vooruitzichten op reclassering uitgebracht alvorens er een certificaat wordt afgegeven, terwijl het in andere lidstaten aan de rechter is om in elk individueel geval te beoordelen of de overdracht reclassering in de hand werkt.

Volgens het Handboek inzake de overbrenging van gevonnisse personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie (2019/C 403/02) mag de bevordering van de reclassering niet worden beoordeeld op basis van de loutere vaststelling van een geografische connectie, maar moet zij worden gebaseerd op een grondige evaluatie per geval.

Uit de negende ronde van wederzijdse evaluaties is gebleken dat de meeste autoriteiten van de lidstaten de vooruitzichten in verband met de reclassering van de gevonnisse persoon in geval van overbrenging naar een andere lidstaat om de straf uit te zitten zorgvuldig beoordelen aan de hand van, tot op zekere hoogte, vergelijkbare criteria, hoewel alle gebruikte parameters kunnen verschillen. Hoewel reclassering in de meeste gevallen waarschijnlijk zal worden bevorderd door overbrenging naar de lidstaat van herkomst, kan een algemene beoordeling per geval noodzakelijk zijn om vast te stellen of dit inderdaad het geval is.

Dit heeft betrekking op verschillende factoren en omstandigheden van de situatie van de betrokkene, op basis waarvan een redelijke conclusie kan worden getrokken over de vraag of overbrenging passend is in het licht van het criterium reclassering. In de meeste lidstaten wordt bijzondere aandacht besteed aan de sociale omgeving van gevonnisse personen die in aanmerking komen voor overbrenging naar de uitvoerende staat, namelijk de sociale, economische, culturele, talige, familiale en andere banden die de betrokkene met deze lidstaat heeft.

Andere criteria ter beoordeling van de factoren die gunstige omstandigheden voor reclassering kunnen creëren, zijn onder meer: de duur, de aard en de voorwaarden van de verblijfplaats van de betrokkene, zijn of haar financiële situatie, de taal die hij of zij spreekt, de vraag of hij of zij een baan heeft in de uitvoerende lidstaat en de beschikbaarheid van huisvesting.

In enkele lidstaten verwijzen de bevoegde autoriteiten naar andere criteria, zoals de plaats van de wezenlijke belangensfeer, gezondheidsoverwegingen, de resterende duur van de straf en de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling enz. De mening van de gevonneniste persoon weegt doorgaans ook in aanzienlijke mate door in de definitieve beslissing over de overdracht van de straf.

De informatie in het nationale dossier of in het certificaat kan ontoereikend zijn om vast te stellen of de straf reclassering en succesvolle maatschappelijke re-integratie van de gevonneniste persoon zou bevorderen, en er kan derhalve aanvullende informatie nodig zijn, met name om na te gaan of de betrokkene banden heeft met de lidstaat waarnaar hij of zij wordt overgebracht.

Daartoe voorziet artikel 4, lid 3, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ in de mogelijkheid voor uitvaardigende staten om vóór de toezending van het certificaat en het vonnis overleg te plegen met de uitvoerende staat. De lidstaten maken echter niet in dezelfde mate gebruik van deze mogelijkheid; slechts enkele doen dit regelmatig. Andere lidstaten plegen alleen in zeer specifieke gevallen overleg met de uitvoerende staat, bijvoorbeeld wanneer overleg of voorafgaande toestemming vereist is.

Hoewel dat overleg niet verplicht is, uitgezonderd voor de gevallen bedoeld in artikel 4, lid 1, punt c), van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, stelden sommige deskundigenteams zich op het standpunt dat voorafgaand overleg met de uitvoerende lidstaat nuttig is voor de uitvaardigende lidstaat om alle relevante informatie te verkrijgen en te beslissen al dan niet een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ af te geven. Dit is ook bevorderlijk voor vlotte samenwerking met de uitvoerende lidstaat tijdens de verdere stappen van de procedure, niet alleen wat betreft de beoordeling van de mogelijkheid van reclassering maar ook voor andere kwesties in verband met de overbrenging.

De uitvoerende autoriteiten kunnen op grond van artikel 4, lid 4, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ een met redenen omkleed advies uitbrengen dat de uitvoering van de straf in de uitvoerende staat de reclassering en maatschappelijke re-integratie van de betrokkene niet zal bevorderen, en kunnen dit aan de uitvaardigende autoriteiten toezenden. Uit de negende ronde van wederzijdse evaluaties is echter gebleken dat dergelijke adviezen niet zeer dikwijls worden uitgebracht. Ook moet worden benadrukt dat indien een dergelijk advies wordt ontvangen, dit niet bindend is voor de autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en niet altijd leidt tot intrekking van het certificaat.

AANBEVELINGEN

- *Alle lidstaten worden aangemoedigd om, wanneer zij als uitvaardigende lidstaat optreden, erop toe te zien dat hun bevoegde autoriteiten optimaal gebruikmaken van de door artikel 4, lid 3, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ geboden mogelijkheid om overleg te plegen met de uitvoerende lidstaat, teneinde relevante informatie te vergaren over de concrete vooruitzichten op reclassering voor de gevonnniste persoon die op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ in aanmerking komt voor overbrenging.*

4.4 Informatie en mening over, en instemming met, de overbrenging van de gevonnisse persoon

Ambtshalve of op verzoek van de uitvoerende staat of de gevonnisse persoon kan op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ door de uitvaardigende staat een procedure tot toezending van het vonnis en het certificaat aan een andere lidstaat worden ingeleid. Enkele lidstaten leiden de procedure echter niet in indien de gevonnisse persoon of de uitvoerende staat hier niet om verzoekt, of doen dat pas wanneer de gevonnisse persoon met de overbrenging instemt.

Uit de evaluatieverslagen is gebleken dat deze praktijken niet lijken te stroken met de geest van Kaderbesluit 2008/909/JBZ en dat de bevoegde uitvaardigende autoriteiten, waar passend, ambtshalve inleiding van een dergelijke procedure moeten overwegen om de reclassering van de gevonnisse persoon te bevorderen.

In één lidstaat kan zelfs al bij het verhoor van de verdachte of bij de voorbereiding daarvan om erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf worden verzocht; dit werd door het deskundigenteam nuttig geacht. Volgens hen zou deze praktijk ook in andere lidstaten ingang kunnen vinden, zodat de verdachte vanaf een vroeg stadium van de procedure en in aanwezigheid van een advocaat, die de mogelijkheden van Kaderbesluit 2008/909/JBZ kan toelichten, en de rechterlijke autoriteiten en, zo nodig, een tolk, een beter gefundeerde beslissing kan nemen over de vraag of de betrokkene baat zou hebben bij overbrenging.

4.4.1 De situatie in de uitvaardigende lidstaat

Uit de evaluaties is gebleken dat gevonnisse personen die onderdaan zijn van of hun gewone verblijfplaats hebben in een andere lidstaat dan de lidstaat waar zij zijn veroordeeld, niet noodzakelijkerwijs op de hoogte zijn van hun recht om de straf te ondergaan in de lidstaat van hun nationaliteit of gewone verblijfplaats, dan wel in een andere lidstaat. Daarom worden in de meeste lidstaten personen die betrokken zijn in procedures in samenhang met Kaderbesluit 2008/909/JBZ en zich in hechtenis bevinden, geïnformeerd over de mogelijkheid om naar een andere lidstaat te worden overgebracht, de daartoe te volgen procedures en de juridische implicaties van een dergelijke overbrenging, zoals het specialiteitsbeginsel.

In de meeste lidstaten gebeurt dit in schriftelijke vorm, door middel van een formulier of brochure, maar die zijn zeer dikwijls niet in alle officiële talen van de EU beschikbaar. Zoals in verschillende verslagen werd vermeld, is dit raadzaam om ervoor te zorgen dat de betrokkene de relevante informatie kan begrijpen. In één lidstaat worden gedetineerden alleen mondeling geïnformeerd. Het evaluatieteam benadrukte dat dit niet volstaat en dat alle gevangenen schriftelijk moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid om de straf in een andere lidstaat uit te zitten en over de desbetreffende procedure.

Met hetzelfde doel werd ook benadrukt dat het daarnaast passend is, aangezien gedetineerden gewoonlijk niet vertrouwd zijn met het procesrecht, erop toe te zien dat dergelijke informatie duidelijk en toegankelijk is, aangezien de gedetineerden hierdoor meer inzicht zouden verkrijgen in de door Kaderbesluit 2008/909/JBZ geboden mogelijkheden. Eén evaluatieteam stelde voor om een gestandaardiseerd EU-informatieblad in alle EU-talen onder de gedetineerden in alle gevangenissen van de lidstaten te verspreiden.

Conform artikel 6, lid 3, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ vereist de door de uitvaardigende lidstaat te volgen procedure dat in alle gevallen waarin de gevonnisse persoon zich nog op zijn grondgebied bevindt en er een definitief vonnis is uitgesproken, de betrokkene ook in de gelegenheid wordt gesteld mee te delen of hij of zij al dan niet instemt met de overbrenging, ook al is zijn of haar instemming niet vereist. De procedure om de gevonnisse persoon in staat te stellen zijn of haar mening te geven verschilt van lidstaat tot lidstaat en kan schriftelijk en/of mondeling zijn; als de gevonnisse persoon zijn of haar mening echter mondeling geeft, wordt dit gewoonlijk schriftelijk vastgelegd. In één verslag werd opgemerkt dat het in de praktijk vaak moeilijk kan zijn om de van de veroordeelde persoon verkregen informatie (onderhoud met familie, burens, werkgever) te controleren.

De mening van de gevonnisse persoon speelt een belangrijke rol bij de beslissing om al dan niet een certificaat af te geven. Zijn of haar mening wordt doorgaans terdege in aanmerking genomen, samen met andere elementen van de zaak en de wettelijke vereisten, hoewel zij niet doorslaggevend is voor de beslissing over de overbrenging.

In overeenstemming met artikel 6, lid 1, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ moet om instemming van de gevonnisse persoon worden gevraagd, behalve in de in artikel 6, lid 2, bedoelde gevallen, namelijk indien een voor overbrenging in aanmerking komende persoon onderdaan is van de lidstaat waarnaar hij of zij zou worden overgebracht, of een uitwijzingsbevel zal worden toegepast, of indien hij of zij is ondergedoken of naar die lidstaat is teruggekeerd terwijl hij of zij in de uitvaardigende lidstaat wordt vervolgd of is veroordeeld. In één lidstaat wordt in gevallen waarin de gevonnisse persoon verzoekt om inleiding van de procedure voor toezending van het certificaat aan een andere lidstaat, verondersteld dat de instemming met de overbrenging inherent is aan een dergelijk verzoek. Het evaluatieteam was van mening dat in deze praktijk lijkt te worden veronachtzaamd dat gevonnisse personen krachtens Kaderbesluit 2008/909/JBZ uitdrukkelijk met overbrenging moeten hebben ingestemd en dat zij in kennis moeten zijn gesteld van de juridische gevolgen van deze instemming.

In sommige verslagen werd opgemerkt dat wanneer de gevonnisse persoon op grond van een bevel tot uitzetting of verwijdering moet worden uitgewezen naar de lidstaat waarvan hij of zij onderdaan is, het certificaat na zijn of haar vrijlating wordt toegezonden aan de lidstaat waarvan de gevonnisse persoon onderdaan is, ongeacht of hij of zij al dan niet instemt met de overbrenging.

Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ moeten de bevoegde uitvaardigende autoriteiten de gevonnisse persoon in een taal die hij of zij kent in kennis stellen van het besluit om het vonnis, vergezeld van het certificaat, aan de uitvoerende lidstaat toe te zenden middels het standaardformulier voor kennisgeving in bijlage II bij dat kaderbesluit. Indien de gevonnisse persoon zich op het tijdstip van dat besluit in de uitvoerende lidstaat bevindt, wordt dat formulier toegezonden aan de uitvoerende lidstaat, die de gevonnisse persoon daarvan in kennis stelt.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ voorziet weliswaar niet in rechtsmiddelen om de beslissing tot overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf aan te vechten, maar in het nationale recht van sommige lidstaten is in een dergelijke mogelijkheid voorzien.

4.4.2 De situatie in de uitvoerende lidstaat

Indien de gevonnniste persoon zich niet in de uitvoerende lidstaat bevindt en tenzij hij of zij reeds in de uitvaardigende lidstaat is gehoord, vertrouwt de uitvoerende staat meestal op de uitvaardigende staat voor het schriftelijk verstrekken van de mening van de veroordeelde persoon over de voorgenomen overbrenging en, op verzoek, van zijn of haar instemming daarmee . Enkele uitvoerende lidstaten verzoeken echter rechtstreeks om de schriftelijke mening en instemming van de gevonnniste persoon.

Indien de gevonnniste persoon zich in de uitvoerende lidstaat bevindt, beschikken alle lidstaten over procedurele regelingen om de mening van de gevonnniste persoon over de overbrenging en, op verzoek, van zijn of haar instemming daarmee te ontvangen. In de meeste lidstaten zal de gevonnniste persoon of de persoon die verantwoordelijk is voor bijstand aan of vertegenwoordiging van de gevonnniste persoon, indien deze minderjarig of wettelijk beschermd is, voor een terechtzitting worden opgeroepen om zijn of haar mening te geven en, op verzoek, zijn of haar instemming te geven. Zij worden bijgestaan door een advocaat en, zo nodig, door een tolk. In sommige andere lidstaten wordt deze procedure schriftelijk uitgevoerd.

Ongeacht of een lidstaat als uitvaardigende dan wel als uitvoerende staat optreedt, moet hij de betrokkene in kennis stellen van alle rechterlijke beslissingen van de bevoegde autoriteit, met gebruikmaking van het kennisgevingsformulier in bijlage II bij Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Indien de betrokkene zich nog in de uitvaardigende staat bevindt, wordt de beslissing hem of haar via de bevoegde autoriteit van die staat of rechtstreeks door de uitvoerende autoriteiten toegezonden. Bijlage II bij Kaderbesluit 2008/909/JBZ wordt op grote schaal gebruikt door de lidstaten.

In diverse verslagen wordt aangegeven dat tegen de beslissing betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf door de uitvoerende lidstaat beroep kan worden ingesteld.

AANBEVELINGEN

- *Alle lidstaten worden aangemoedigd erop toe te zien dat hun bevoegde autoriteiten de gevonnniste persoon op eenvoudige en toegankelijke wijze informeren over de mogelijkheid om de straf in een andere lidstaat uit te zitten overeenkomstig Kaderbesluit 2008/909/JHA, de voor de overbrenging relevante procedure en de juridische implicaties ervan.*
- *Alle lidstaten wordt aanbevolen erop toe te zien dat de relevante informatie over een overbrenging met het oog op het uitzitten van een straf in een andere lidstaat schriftelijk aan de persoon die voor een dergelijke overdracht in aanmerking komt, wordt verstrekt middels een formulier of een brochure (bij voorkeur beschikbaar in alle officiële talen van de EU), zodat de betrokkene deze informatie begrijpt.*

4.5 Aanpassing en gedeeltelijke erkenning

De aard en de duur van vrijheidsstraffen verschillen van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk. Daarom kan de erkenning van een vonnis en de uitvoering van een vrijheidsstraf in een andere lidstaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ leiden tot aanpassing van de straf of gedeeltelijke erkenning van het vonnis, zoals bepaald in respectievelijk artikel 8 en artikel 10 van dit kaderbesluit.

Op basis van de resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties kan worden aangenomen dat het onderwerp gedeeltelijke erkenning van vonnissen en aanpassing van straffen in de meeste lidstaten geen grote problemen oplevert bij de toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ of het beginsel wederzijdse erkenning, en geen hindernis opwerpt voor de faciliterende rol ervan bij de justitiële samenwerking in strafzaken in de hele EU. Bij de evaluatie kwamen echter bepaalde kwesties aan het licht die in dit verband in overweging moeten worden genomen (zie hieronder).

4.5.1 Aanpassing

Het systeem van Kaderbesluit 2008/909/JBZ stoelt op het beginsel wederzijdse erkenning, en aldus voorziet artikel 8, lid 1, van het kaderbesluit in beginsel in voortzetting qua aard en duur van de straf, zoals die in de vonnissende staat is opgelegd. Bij wijze van uitzondering op deze regel voorzien de leden 2 en 3 van artikel 8 in aanpassing van de straf in twee specifieke situaties:

- overeenkomstig artikel 8, lid 2, kan de uitvoerende lidstaat, indien de straf qua duur onverenigbaar is met zijn rechtsorde omdat zij de naar het op dat tijdstip geldend recht op vergelijkbare strafbare feiten gestelde maximumduur overschrijdt, deze aanpassen door de in zijn rechtsorde toepasselijke maximumstraf op te leggen;

- overeenkomstig artikel 8, lid 3, kan de bevoegde uitvoerende autoriteit, indien de straf naar haar aard onverenigbaar is met de rechtsorde van de uitvoerende lidstaat, deze aanpassen aan de straf of maatregel die het nauwst aansluit bij de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsstraf. Een tot vrijheidsbeneming strekkende strafrechtelijke sanctie mag niet worden omgezet in een geldboete of een andere sanctie van geldelijke aard.

In dergelijke gevallen moeten de uitvoerende autoriteiten beoordelen wat een "vergelijkbaar strafbaar feit" in de zin van artikel 8 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ is, teneinde een vergelijkbaar strafbaar feit vast te stellen dat qua objectieve en subjectieve kenmerken soortgelijk is aan het in de uitvaardigende lidstaat gepleegde strafbare feit, waarvoor in theorie in een vergelijkbare situatie een straf had kunnen worden opgelegd in het strafrechtstelsel van die lidstaat.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ bevat noch een definitie van het begrip "vergelijkbaar strafbaar feit", noch een specificatie van de dwingende strafrechtelijke bepalingen die moeten gelden voor het vaststellen van de straf en verwijst in dit verband alleen naar het recht van de uitvoerende staat. Één deskundigenteam wees erop dat verschillende lidstaten voor verschillende interpretaties van de term "vergelijkbaar strafbaar feit" hebben gekozen. Sommige lidstaten passen de straffen aan aan de algemene maximale gevangenisstraf in hun wetgeving, terwijl andere lidstaten ze aanpassen aan de maximumstraf voor de vergelijkbare strafbare feiten.

In alle gevallen moet er een juridische analyse volgen om te bepalen of de feitelijke elementen die het strafbare feit vormen, overeenkomen met de strafrechtelijke kwalificatie volgens het nationale recht van de uitvoerende staat.

Uit de evaluatie is gebleken dat de lidstaten, wanneer zij als uitvoerende lidstaat optreden, beoordelen wat een "vergelijkbaar strafbaar feit" in de zin van artikel 8 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ kan zijn aan de hand van soortgelijke criteria, zoals de bestanddelen van het strafbare feit, het soort misdrijf en de duur van de straf, de feiten van de zaak zoals beschreven in het certificaat en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit volgens de uitvaardigende staat.

Het lijkt er echter op dat het begrip "vergelijkbaar strafbaar feit" in artikel 8, lid 2, van dat kaderbesluit problemen kan opleveren wanneer de informatie over het strafbare feit in het certificaat (punt h) niet strookt met het vonnis of de beschrijving in het certificaat, of wanneer de in het certificaat beschreven feiten onduidelijk of ontoereikend zijn om een gelijkwaardige kwalificatie van de feiten vast te stellen. In deze gevallen kan de uitvoerende staat de uitvaardigende staat om aanvullende informatie of een afschrift van het vonnis verzoeken.

In sommige evaluatieverslagen wordt opgemerkt dat voorafgaand overleg tussen de uitvaardigende autoriteit en de uitvoerende autoriteit nuttig kan zijn om te voorkomen dat certificaten worden ingetrokken wegens aanpassingseisen in de uitvoerende lidstaat in elk willekeurig stadium van de procedure (erkenning van de desbetreffende rechterlijke beslissing, tenuitvoerlegging ervan of toezending ervan voor tenuitvoerlegging aan een andere lidstaat) op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Uit sommige verslagen wordt duidelijk dat de aanpassing van straffen waarbij een vereiste inzake psychiatrische of gezondheidszorg wordt opgelegd die vrijheidsbeneming inhoudt maar geen reguliere gevangenisstraf vormt, vaak problematisch is wegens verschillen tussen de nationale stelsels wat betreft de bevoegde autoriteiten, het verplichte karakter van de psychiatrische behandeling of de duur van de opsluiting.

In sommige verslagen werd erop gewezen dat er problemen kunnen ontstaan bij de berekening van de resterende uit te zitten straf, omdat de rechtsstelsels van elkaar verschillen op dat punt en hun berekeningsmethoden ook van elkaar kunnen verschillen. Sommige lidstaten berekenen de vrijheidsbeneming in jaren en maanden, en andere in dagen; dit maakt het moeilijker om de exacte duur van de straf of het resterende deel ervan te berekenen. In dergelijke gevallen kan de uitvaardigende autoriteiten om aanvullende informatie worden verzocht. Ondanks deze problemen blijven weigeringen op deze gronden toch uitzonderlijk.

Afgezien van de bovenstaande kwesties hebben de meeste lidstaten op dit gebied geen verdere praktische problemen gemeld. Sommige lidstaten hebben de straf nooit hoeven aanpassen omdat de duur of de aard ervan onverenigbaar was met hun eigen nationale recht of hebben slechts een beperkt aantal malen met dergelijke situaties te maken gehad. In de meeste lidstaten hebben zich zelden gevallen voorgedaan waarin certificaten werden ingetrokken wegens een te milde straf.

4.5.2 Gedeeltelijke erkenning

In artikel 10 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ staat dat de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, indien zij het passend acht te overwegen het vonnis en de straf slechts gedeeltelijk te erkennen, respectievelijk ten uitvoer te leggen alvorens de volledige erkenning en uitvoering te weigeren, overleg kan plegen met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat, teneinde overeenstemming te bereiken. De bevoegde uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten kunnen, per geval, een gedeeltelijke erkenning en uitvoering van de straf overeenkomen, voor zover dit niet leidt tot verlenging van de straf.

Indien geen consensus wordt bereikt over een oplossing die de uitvaardigende autoriteit tevreden stelt, kan het definitieve besluit van de uitvaardigende autoriteit erin bestaan het certificaat in te trekken, indien zij van oordeel is dat de straf niet naar behoren zou worden uitgevoerd.

Uit de negende ronde van wederzijdse evaluaties is gebleken dat gedeeltelijke erkenning in de meeste lidstaten niet vaak voorkomt. Slechts enkele lidstaten maakten melding van situaties waarin door de uitvaardigende lidstaat opgelegde straffen gedeeltelijk zijn erkend. Ondanks een gebrek aan praktische ervaring met deze kwestie lijken de beroepsbeoefenaars bekend te zijn met de procedure die moet worden gevolgd overeenkomstig artikel 10 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, en van mogelijk overleg met de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de noodzaak om met deze laatste overeenstemming te bereiken over de voorwaarden voor gedeeltelijke erkenning en uitvoering, mits de straf niet wordt verzwaard.

Doorgaans bevatten de nationale wetgeving noch andere formele handelingen specifieke criteria voor de beslissing of het vonnis slechts gedeeltelijk moet worden erkend en de straf slechts gedeeltelijk moet worden uitgevoerd, namelijk hoe moet worden beoordeeld of dit al dan niet mogelijk is, waarmee hiertoe rekening moet worden gehouden, of in welke gevallen de rechterlijke autoriteiten het certificaat al dan niet moeten intrekken. Deze beoordeling wordt hoofdzakelijk overgelaten aan de bevoegde autoriteit.

Vaak wordt gedeeltelijke erkenning van vonnissen toegepast in gevallen waarin de betrokkene is veroordeeld voor meerdere parallelle strafbare feiten, over het feit afzonderlijk wordt beslist en de voorwaarden slechts voor sommige strafbare feiten vervuld zijn, maar een of meer strafbare feiten niet strafbaar zijn in de uitvoerende staat. Dit kan met name het geval zijn voor strafbare feiten (zoals financiële delicten, drugsdelicten, verkeersovertredingen enz.) die in sommige lidstaten onder de bevoegdheid van de administratieve autoriteiten vallen.

Om te beoordelen of gedeeltelijke erkenning in de uitvoerende staat aanvaardbaar is, dan wel of het certificaat moet worden ingetrokken, is het van belang dat de uitvaardigende staat nagaat of de straf na de gedeeltelijke erkenning is verminderd. Zoals in sommige verslagen werd benadrukt, kan gedeeltelijke erkenning sporadisch, indien deze vermindering aanzienlijk wordt geacht, leiden tot intrekking van het certificaat.

Enkele lidstaten wezen op een aantal problemen als gevolg van de verschillen tussen de rechtsstelsels. Zij noemden voornamelijk de onverenigbaarheid van sommige maatregelen met het recht van de uitvoerende staat, de verschillende criteria en methoden die elke lidstaat hanteert om de definitieve straf te berekenen en het beginsel van samentelling van de opgelegde straffen. Dit kan het geval zijn wanneer een van de basisstraffen betrekking heeft op een gedraging die in de uitvoerende staat niet strafbaar is gesteld, en het achteraf moeilijk kan zijn om te bepalen welk deel van de straf voor dat specifieke strafbare feit is opgelegd, zodat gedetailleerde informatie over de vaststelling van de daaruit voortvloeiende straf voor meerdere strafbare feiten vereist kan zijn.

De meeste lidstaten hebben geen noemenswaardige problemen ondervonden bij het overlegproces dat is ingesteld op grond van artikel 10, lid 1, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ; vaak wordt tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat overeenstemming bereikt over de gedeeltelijke erkenning van het vonnis en uitvoering van de straf. Indien dit proces echter problemen oplevert, kunnen deze worden opgelost via Eurojust en de EJN-contactpunten als facilitators.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten, die als uitvaardigende en als uitvoerende staat optreden, worden in gevallen waarin volledige erkenning van een straf op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet mogelijk is, aangemoedigd erop toe te zien dat hun bevoegde autoriteiten overleg voeren op basis van artikel 10, lid 1, van dit kaderbesluit, teneinde overeenstemming te bereiken over de mogelijkheid van gedeeltelijke erkenning van het vonnis en uitvoering van de straf, aangezien dit de wederzijdse erkenning kan vergemakkelijken.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd erop toe te zien dat hun bevoegde autoriteiten die als uitvaardigende autoriteit optreden in procedures op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, bij het invullen van punt h) van het certificaat een zo volledig en nauwkeurig mogelijke uiteenzetting van de feiten opstellen, ter aanvulling, in voorkomend geval, van de informatie in het vonnis, teneinde moeilijkheden bij de beoordeling van het strafbare feit door de uitvoerende autoriteiten te voorkomen.*

4.6 Kwesties in verband met vertaling

Overeenkomstig Kaderbesluit 2008/909/JBZ moeten voor de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de straf de volgende documenten aan de uitvoerende lidstaat worden toegezonden: een kopie van het certificaat, een kopie van het vonnis en een vertaling van het certificaat in de officiële ta(a)l(en) van de uitvoerende lidstaat of, in voorkomend geval, in een officiële taal van de Unie die door die lidstaat wordt aanvaard.

Overeenkomstig artikel 23, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ is in beginsel geen vertaling van het vonnis vereist; de wetgeving van verschillende lidstaten vereist dienovereenkomstig geen vertaling van het vonnis.

Overeenkomstig artikel 23, lid 3, kunnen alleen de lidstaten die een verklaring bij het secretariaat-generaal van de Raad hebben neergelegd, als uitvoerende staat, wanneer zij van oordeel zijn dat de inhoud van het certificaat ontoereikend is om een beslissing te nemen over de erkenning en tenuitvoerlegging van de straf, verzoeken om het vonnis of essentiële delen daarvan vergezeld te doen gaan van een vertaling in hun officiële taal. Lidstaten die een dergelijke kennisgeving niet hebben gedaan, kunnen, indien vertaling vereist is (d.w.z. van complexere vonnissen), hiertoe opdracht geven zonder een beroep te doen op de uitvaardigende lidstaat.

Hoewel de uitvaardigende staat in dergelijke gevallen niet om een vertaling van het vonnis is verzocht, is het krachtens de strafproceswetgeving van sommige lidstaten verplicht om in gerechtelijke procedures de officiële taal te gebruiken. Daarom achten de bevoegde autoriteiten van sommige lidstaten in de praktijk de vertaling van het vonnis wenselijk en verzoeken zij daar dikwijls om of laten zij, indien zij de vertaling niet van de uitvaardigende lidstaat ontvangen, het vonnis dikwijls op eigen kosten vertalen.

Een volledige vertaling van het vonnis kan noodzakelijk worden geacht in gevallen waarin de inhoud van het certificaat ontoereikend lijkt om een beslissing te nemen over de tenuitvoerlegging van de straf, en een diepgaander onderzoek van mogelijke weigeringsgronden of aanpassing noodzakelijk is. Daarnaast verzoeken sommige lidstaten ook om vertaling van alle bewijsstukken.

In deze gevallen kan overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de twee lidstaten plaatsvinden en kan dit leiden tot een compromis gezien de verschillen in de wetgeving van de andere lidstaat. De uitvaardigende lidstaat kan worden verzocht alleen van de relevante delen van het vonnis een vertaling aan te leveren (d.w.z. het onderzoek van de strafbare feiten en de beoordelingen van de rechter met betrekking tot de keuze en de duur van de straf) of in plaats van het hele vonnis een samenvatting ervan toe te sturen, aangezien vertaling van volledige vonnissen doorgaans kostbaar en tijdrovend is. Deze praktijken kunnen tijd en onnodige toewijzing van middelen besparen.

Het is duidelijk dat aan verzoeken om vertaling van het vonnis en, in voorkomend geval, van de bewijsstukken door sommige lidstaten vaak niet binnen de gestelde termijnen gehoor wordt gegeven, wat dan leidt tot uitstel van het besluit om het vonnis te erkennen en ten uitvoer te leggen.

Enkele uitvoerende lidstaten verlangen niet regelmatig een vertaling van het vonnis en van de aanvullende documenten in hun taal en/of aanvaarden deze in het Engels, wat door de deskundigenteams als een goede praktijk werd beschouwd.

Enkele uitvaardigende lidstaten zenden het vonnis en het certificaat gewoonlijk aan de uitvoerende lidstaat toe in een vertaling in een taal die door die lidstaat wordt aanvaard, hoewel dit niet vereist is en los staat van een specifiek verzoek, wat ook een goede manier is om de procedure te vergemakkelijken en te versnellen.

In sommige gevallen waarin het ontvangen certificaat niet is vertaald of er geen vertaling van het vonnis of de essentiële passages ervan is meegeleverd en de inhoud van die documenten niet volstaat voor het nemen van een besluit, kunnen de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat weigeren een vonnis van de andere lidstaat waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd, te erkennen, en wordt de procedure beëindigd.

AANBEVELINGEN

- *Wanneer de lidstaten optreden als uitvoerende lidstaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, zouden zij erop toe moeten zien dat hun bevoegde autoriteiten verzoeken om vertaling van hele vonnissen beperken tot gevallen waarin zij de inhoud van het certificaat ontoereikend achten voor het nemen van een besluit over de tenuitvoerlegging van de straf, en, waar passend, na overleg met de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende staten, teneinde te beoordelen of het zou volstaan dat alleen de essentiële onderdelen van de vonnissen worden vertaald, conform artikel 23, lid 3, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.*

4.7 Termijnen

Verscheidene lidstaten ondervinden, wanneer zij als uitvoerende staat optreden, moeilijkheden bij de inachtneming van de in artikel 12, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ vermelde termijn van 90 dagen voor het nemen van het besluit over de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de straf.

De negende ronde van wederzijdse evaluaties heeft uitgewezen dat de betrokken uitvoerende autoriteiten vooral problemen ondervinden om tijdig te antwoorden wanneer er informatie ontbreekt in het certificaat of bepaalde aspecten moeten worden verduidelijkt (hoofdzakelijk wat betreft de opgelegde straf, ontbrekende stukken, onvolledige identificatiegegevens van de gevonnisse persoon enz.), of wanneer er documenten moeten worden vertaald. Deze problemen leiden vaak tot vertragingen, waardoor de in artikel 12, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ gestelde termijnen niet in acht worden genomen.

Dit kan met name van belang zijn in gevallen waarin het certificaat betrekking heeft op meerdere vonnissen of waarin het vonnis op meerdere strafbare feiten betrekking heeft, aangezien de procedure dan langer zal duren vanwege het aantal betrokken autoriteiten en de afzonderlijke beroepsprocedures die kunnen worden ingeleid. Dit is wellicht geen bijzonder probleem in sommige lidstaten, waar de termijnen voor het instellen van een rechtsmiddel vrij kort zijn. Ook kunnen er problemen met de inachtneming van de termijnen ontstaan wanneer de straf moet worden aangepast.

Indien de uitvoerende lidstaat de in artikel 12, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ gestelde termijn niet in acht kan nemen, moet hij de uitvaardigende staat onmiddellijk in kennis stellen daarvan, van de redenen daarvoor en van de tijd die hij nodig denkt te hebben voor het definitieve besluit, maar in de praktijk doen niet alle lidstaten dat.

Dit heeft er, blijkens de negende ronde van wederzijdse evaluaties, in sommige gevallen toe geleid dat een certificaat wordt ingetrokken wegens de naderende (voorwaardelijke) invrijheidstelling van de gevonnisse persoon, of omdat de invrijheidstelling reeds heeft plaatsgevonden.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten zouden bij hun besluitvorming alles in het werk moeten stellen om ervoor te zorgen dat de in Kaderbesluit 2008/909/JBZ gestelde termijnen in acht worden genomen, ongeacht de complexiteit van de procedures en of zij nu optreden als uitvaardigende of als uitvoerende staat. Daartoe wordt lidstaten die optreden als uitvaardigende staat aanbevolen de gevraagde aanvullende informatie tijdig te verstrekken om onnodige vertragingen te voorkomen.*
- *Lidstaten die als uitvoerende lidstaat optreden, wordt aanbevolen dat zij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit ervan in kennis stellen wanneer het verzoek niet binnen de in Kaderbesluit 2008/909/JBZ gestelde termijn kan worden uitgevoerd, met opgave van de redenen voor de vertraging en de geschatte tijd die nodig is voor het nemen van het definitieve besluit.*

5. VERBANDEN TUSSEN DE KADERBESLUITEN 2002/584/JBZ EN 2008/909/JBZ

De functionele relatie en de complementariteit tussen de artikelen 4, lid 6, en 5, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ enerzijds en Kaderbesluit 2008/909/JBZ anderzijds, zijn een vrij complexe materie, met name in lidstaten waar de bevoegdheid voor deze twee instrumenten bij verschillende autoriteiten ligt, hetgeen in de meeste lidstaten het geval is. In de meeste lidstaten geldt geen specifiek memorandum van overeenstemming tussen deze autoriteiten; de deskundigen hebben sommige lidstaten aanbevolen richtsnoeren op te stellen om deze samenwerking te organiseren.

In slechts enkele lidstaten, in gevallen waarin artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ wordt toegepast, beslissen dezelfde autoriteiten in het kader van dezelfde procedure over de erkenning van het vonnis.

In gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een EAB wordt geweigerd op grond van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, of aan voorwaarden wordt onderworpen op grond van artikel 5, lid 3, van dat kaderbesluit, kan het moeilijk zijn te beslissen het EAB te handhaven of een certificaat uit te vaardigen op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Slechts enkele lidstaten bieden richtsnoeren of informatiebladen om beroepsbeoefenaars de omstandigheden toe te lichten waarin een vonnis ten uitvoer moet worden gelegd door overlevering van de betrokkene dan wel door erkenning van het vonnis; de deskundigen beschouwden dit als de beste praktijk.

De wetgeving of de administratieve richtsnoeren van de meeste lidstaten bevatten geen specifieke criteria om te beoordelen of een EAB dan wel een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ moet worden uitgevaardigd, hoewel die criteria in sommige gevallen duidelijk zijn omschreven. De beroepsbeoefenaars maken hun keuze afhankelijk van het geval. Wanneer de verblijfplaats van de gevonniste persoon onbekend is, wordt doorgaans evenwel een EAB uitgevaardigd.

Als criteria om het juiste instrument voor wederzijdse erkenning te kiezen, hebben de autoriteiten van sommige lidstaten verwezen naar de mogelijkheden om het vonnis daadwerkelijk ten uitvoer te leggen, naar de nationaliteit en de woonplaats van de gevonnisde persoon, naar de banden tussen de persoon en de uitvoerende staat, naar de mogelijkheden om sociale rehabilitatie en integratie te faciliteren, en naar de noodzaak om straffeloosheid te voorkomen.

Gezien de complexiteit van een beslissing tot weigering van een overlevering op grond van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, hebben sommige deskundigenteams erop gewezen dat de uitvaardigende autoriteiten grondig en zorgvuldig moeten afwegen of zij een EAB dan wel een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ uitvaardigen, een evenwicht moeten vinden tussen de noodzaak om het vonnis ten uitvoer te leggen en de noodzaak om de sociale rehabilitatie van de gevonnisde persoon te waarborgen, en aan de relevante criteria het passende gewicht moeten hechten. In sommige verslagen werd aangestipt dat communicatie en overleg met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten nuttig kan zijn om te bepalen welk instrument moet worden toegepast. Indien nodig kan ook de tussenkomst van Eurojust of de EJM-contactpunten worden overwogen om zulk overleg te laten plaatsvinden. Het houden van bilaterale bijeenkomsten met de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten om regelingen te treffen voor de eventuele omzetting van een EAB-procedure in een procedure betreffende de erkenning van een vonnis op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, werd in één evaluatieverslag als goede praktijk beschouwd.

Sommige lidstaten weigeren overlevering op grond van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ voordat de beslissing betreffende wederzijdse erkenning van het vonnis of het bevel tot oplegging van een straf in kracht van gewijsde is gegaan, zonder de tenuitvoerlegging van de straf te waarborgen. Volgens de evaluatieteams moet deze praktijk worden gewijzigd in het licht van artikel 25 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, als uitgelegd door het HvJ-EU.

In de gevallen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 6, en in artikel 5, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ bestaat er geen gemeenschappelijke praktijk onder de lidstaten wat betreft het uitvaardigen of het verlangen van een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Sommige lidstaten verlangen op grond van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ immers altijd dat een certificaat wordt uitgevaardigd in overeenstemming met Kaderbesluit 2008/909/JBZ teneinde een rechtsgrond vast te stellen voor de tenuitvoerlegging van een door een andere lidstaat opgelegde straf. Sommige beroepsbeoefenaars hebben aangegeven dat het certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ meer garanties biedt dan "rechtstreekse" tenuitvoerlegging zonder een certificaat, hoewel deze praktijk de tenuitvoerlegging van het vonnis kan vertragen.

In één verslag wordt er ook op gewezen dat het certificaat zeer waardevolle informatie bevat die, met het oog op verdere procedures, later eventueel moet worden opgevraagd bij de autoriteit die het vonnis heeft gewezen waarin de veroordeling wordt uitgesproken. Het gaat hierbij onder meer over de duur van de voorlopige hechtenis, of de persoon in hechtenis is genomen tijdens de procedure, wettelijke bepalingen, of de veroordelende lidstaat informatie verlangt betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling, enz. Er zij aan herinnerd dat er momenteel een zaak hieromtrent (C-179/22) in behandeling is bij het HvJ-EU.

Andere lidstaten leggen na weigering van de overlevering het vonnis van de uitvaardigende lidstaat rechtstreeks ten uitvoer op basis van de informatie in het EAB, met name in gevallen waarin de gezochte persoon een onderdaan is van of wettig verblijft in de uitvaardigende lidstaat. In die gevallen wordt geacht dat de erkenning en de tenuitvoerlegging van het vonnis automatisch resulteren uit de weigering van overlevering.

Hoewel dit louter praktisch gezien een snelle tenuitvoerlegging van straffen waarborgt, waren sommige evaluatieteams en beroepsbeoefenaars van de geëvalueerde lidstaat hier in de context van de negende ronde van wederzijdse evaluaties geen voorstander van, onder meer omdat aldus de uitvaardigende autoriteiten — die mogelijk niet willen dat de straf in de uitvoerende lidstaat ten uitvoer wordt gelegd — de bevoegdheid wordt ontnomen het certificaat in te trekken, als bepaald in Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

In deze gevallen werd aanbevolen dat de uitvoerende autoriteiten een certificaat van de uitvaardigende autoriteit verlangen en verkrijgen alvorens de vrijheidsstraf over te nemen. Zoals vermeld in sommige verslagen zij er echter ook op gewezen dat met deze praktijk het risico wordt vermeden dat de gezochte persoon onderduikt, wat straffeloosheid helpt te voorkomen.

In één verslag wordt gesteld dat deze verschillen het gevolg kunnen zijn van een zekere ambiguïteit hieromtrent in Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Volgens artikel 25 zijn de bepalingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ onverminderd Kaderbesluit 2002/584/JBZ van overeenkomstige toepassing, voor zover verenigbaar met de bepalingen van dit laatste besluit (artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ), of indien de overlevering afhankelijk is van de voorwaarde dat de persoon nadien wordt teruggezonden (artikel 5, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ). Op basis van de formulering "onverminderd Kaderbesluit 2002/584/JBZ" en vervolgens "voor zover verenigbaar met Kaderbesluit 2002/584/JBZ" werd opgemerkt dat Kaderbesluit 2002/584/JBZ lijkt te moeten prevaleren. In overweging 12 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ wordt echter bepaald dat "de [uitvoerende staat] (...) kan nagaan of er gronden tot weigering van de erkenning en tenuitvoerlegging in de zin van artikel 9 van dit kaderbesluit voorhanden zijn". Deze rechts-onzekerheid komt tot uiting in de verschillende praktijken en nationale wetgevingen van de lidstaten.

Er zij ook aan herinnerd dat de jurisprudentie in de zaken *Poplawski* I en II, volgens welke de uitvoerende lidstaat ertoe is gehouden zich tot daadwerkelijke tenuitvoerlegging of overlevering te verbinden, niet in de hele EU op dezelfde wijze wordt uitgelegd en toegepast.

In het kader van de negende ronde van wederzijdse evaluaties hebben zowel beroepsbeoefenaars van de geëvalueerde lidstaten als deskundigenteams erop gewezen dat de gevolgen van de gecombineerde toepassing van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ en van Kaderbesluit 2008/909/JBZ op EU-niveau moeten worden toegelicht, en dat met name moet worden opgehelderd of het al dan niet mogelijk is een straf rechtstreeks ten uitvoer te leggen na weigering van overlevering op basis van de informatie in het EAB zonder een certificaat.

Bij overlevering met garantie tot terugzending op grond van artikel 5, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ lijken de meeste lidstaten zich erin te kunnen vinden dat het noodzakelijk is een certificaat uit te vaardigen nadat de gezochte persoon is veroordeeld in de uitvaardigende lidstaat.

Nog een relevant aspect met betrekking tot de gecombineerde toepassing van Kaderbesluit 2002/584/JBZ en Kaderbesluit 2008/909/JBZ houdt verband met de vraag wat er met de gedetineerde gebeurt tussen de weigering van overlevering en de erkenning van een vrijheidsstraf.

Voor lidstaten die de straf rechtstreeks ten uitvoer leggen, is dit irrelevant. Andere lidstaten wachten tot het certificaat is uitgevaardigd om een besluit te nemen inzake de overlevering; in dergelijke gevallen is er sprake van een tijdspanne waarin de persoon zou kunnen vluchten. In sommige van deze lidstaten wordt de gezochte persoon voorlopig aangehouden tot de uitvaardigende lidstaat het certificaat uitvaardigt, in overeenstemming met artikel 14 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. In het kader van de evaluatie werd erop gewezen dat met die praktijk wordt voorkomen dat de gezochte persoon onderduikt in afwachting van de erkenning van de vrijheidsstraf, hetgeen het wederzijdse vertrouwen bevordert.

Andere lidstaten maken geen gebruik van een dergelijke voorlopige aanhouding. In dat geval bevelen de deskundigen de nationale autoriteiten aan artikel 14 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ toe te passen indien overlevering krachtens een EAB met het oog op de uitvoering van een straf wordt geweigerd, teneinde elk risico van straffeloosheid te voorkomen.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt verzocht ervoor te zorgen dat de bevoegde rechterlijke instanties, voordat zij een EAB uitvaardigen met het oog op de uitvoering van een straf, grondig nagaan of het meer aangewezen zou zijn de procedures van Kaderbesluit 2008/909/JBZ te volgen.*
- *De lidstaten wordt aanbevolen gebruik te maken van voorlopige aanhouding, zoals bepaald in artikel 14 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, indien overlevering op grond van een EAB met het oog op de uitvoering van een straf wordt geweigerd, teneinde elk risico van straffeloosheid te voorkomen.*
- *Eurojust wordt samen met het EJN verzocht richtsnoeren te verstrekken over de functionele relatie en de complementariteit tussen artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ en Kaderbesluit 2008/909/JBZ, en over de gevolgen van en de eventuele problemen met de gecombineerde toepassing van die besluiten, om tot meer samenhang te komen tussen de praktijken van de lidstaten, afhankelijk van de uitkomst van zaak C-179/22 van het Hof van Justitie van de Europese Unie.*

6. VERBANDEN TUSSEN DE KADERBESLUITEN 2008/947/JBZ EN 2009/829/JBZ

6.1 Onvoldoende toepassing

Kaderbesluit 2008/947/JBZ inzake de overdracht van niet tot vrijheidsbeneming strekkende straffen en Kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake het Europees surveillancebevel (ESB) worden in de hele Unie vrij zelden toegepast.

Op basis van de resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties lijken de redenen daarvoor niet bij de omzetting van die kaderbesluiten te liggen. De meeste beroepsbeoefenaars die in het kader van deze ronde van wederzijdse evaluaties zijn ondervraagd, vinden de nationale omzettingswetgeving volledig en begrijpelijk.

De redenen voor het schaarse gebruik van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ lijken uiteenlopend te zijn en verband te houden met een combinatie van verscheidene factoren. Enkele redenen werden enige tijd geleden al in kaart gebracht bij gesprekken tussen beroepsbeoefenaars van alle lidstaten onder auspiciën van het EJN (ST 14754/18). De belangrijkste argumenten waren dat de instrumenten niet algemeen bekend zijn bij beroepsbeoefenaars in de EU en dat dit tot een gebrek aan ervaring en vertragingen in de tenuitvoerlegging heeft geleid. Nog een probleem dat werd aangestipt, was dat het niet duidelijk is tot welke bevoegde autoriteit zich te wenden in de andere lidstaten.

Deze ronde van wederzijdse evaluaties was een goede gelegenheid om dieper in te gaan op deze en andere omstandigheden rond het schaarse gebruik van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ en om mogelijkheden voor verbetering te verkennen. Een aantal problemen en uitdagingen die beide kaderbesluiten gemeen hebben, worden in dit subpunt behandeld. Andere kwesties die specifiek zijn voor elk rechtsinstrument komen in de volgende subpunten aan bod.

Naast het feit dat deze instrumenten relatief nieuw zijn, blijkt uit de evaluatie dat onvoldoende bewustzijn, kennis en ervaring met betrekking tot de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ bij beroepsbeoefenaars in de lidstaten, niet alleen rechters en openbare aanklagers, de reclasseringsdiensten en advocaten, die worden verondersteld belangrijke actoren op dit gebied te zijn, een terugkerend probleem is. Ook is gebleken dat er onvoldoende opleiding over deze instrumenten voorhanden is.

Deze tekortkomingen doen zich in de meeste lidstaten voor en maken duidelijk dat er initiatieven nodig zijn om de kennis en het gebruik van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ te bevorderen bij alle belanghebbenden die deze instrumenten toepassen, met name opleidingen aanbieden en de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen beroepsbeoefenaars waarborgen, zowel op nationaal als op EU-niveau. Het zou ook nuttig zijn beroepsbeoefenaars handleidingen te geven voor de praktische tenuitvoerlegging van deze instrumenten op nationaal en EU-niveau, aangezien het gebrek aan specifieke nationale procedurele richtsnoeren bij rechters zou kunnen leiden tot een zekere tegenzin in het gebruik van deze rechtsinstrumenten.

Er is vastgesteld dat het zeer beperkte gebruik van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ ook te wijten is aan de lange duur en de complexiteit van de desbetreffende procedures. Daardoor kiezen de rechterlijke instanties doorgaans voor eenvoudiger oplossingen in plaats van gebruik te maken van ingewikkelde en tijdrovende mechanismen. Volgens sommige beroepsbeoefenaars kan een mogelijke maatregel op EU-niveau ter bevordering van het gebruik ervan derhalve bestaan in de vereenvoudiging van de procedures.

Daarnaast hebben beroepsbeoefenaars erop gewezen dat het daadwerkelijke gebruik van deze instrumenten slechts in een beperkt aantal gevallen aangewezen of dienstig zou zijn, ook bij gebreke van grensoverschrijdende gevolgen.

In deze evaluatieronde is heel duidelijk naar voren gekomen dat het gebruik van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ danig wordt belemmerd door de grote verschillen tussen de nationale regelingen wat betreft de aard en de duur van de toepasselijke proeftijdvoorwaarden, alternatieve straffen en toezichtmaatregelen. De maatregelen die in deze kaderbesluiten aan bod komen, bestaan mogelijk niet eens in het rechtssysteem van sommige lidstaten. Bovendien is de door de uitvaardigende lidstaat verstrekte informatie soms onvolledig, of wordt het certificaat niet aan de uitvoerende autoriteiten toegezonden.

Deze evaluatieronde maakt duidelijk dat de verschillen in de nationale rechtsstelsels het moeilijk maken dergelijke maatregelen over te dragen aan een andere lidstaat. Beroepsbeoefenaars in een bepaalde lidstaat hebben slechts zelden kennis van de rechtsstelsels van andere lidstaten en van hun nationale praktijken wat betreft maatregelen vóór en na het proces, hetgeen gevolgen kan hebben voor het wederzijdse vertrouwen tussen de bevoegde rechterlijke instanties, een eerste vereiste voor de goede werking van wederzijdse erkenning, ook uit hoofde van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

Om dergelijke problemen te verhelpen, werd er in het kader van deze ronde van wederzijdse evaluaties op gewezen dat het zeer nuttig zou zijn alle informatie over de niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen in de rechtsstelsels van alle lidstaten in één enkele bron te bundelen, bijvoorbeeld op de website van het EJN. Om de toepassing van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ te vergemakkelijken, werd tevens geopperd dat de lidstaten de op de website van het EJN (Europese justitiële atlas) beschikbare informatie over de bevoegde autoriteiten voor bovengenoemde instrumenten inzake wederzijdse erkenning moeten actualiseren, zodat efficiënt en rechtstreeks contact tussen de bevoegde autoriteiten mogelijk is.

Nog een vaak voorkomend probleem met betrekking tot de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ is dat de personen die in aanmerking komen voor de maatregelen van deze rechtsinstrumenten te weinig bewust zijn van de mogelijkheden die deze bieden. Daarom werd de bevoegde nationale autoriteiten aanbevolen de vervolgte of gevonnniste persoon tijdens de hoorzitting of het proces afdoende informatie over deze mogelijkheden te verstrekken. In één verslag werd erop gewezen dat vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, openbare aanklagers en andere betrokken autoriteiten regelmatig besprekingen zouden kunnen houden om de gevallen in kaart te brengen waarin Kaderbesluit 2008/947/JBZ in een vroege fase van de procedure kan worden toegepast en om hun werkzaamheden op nationaal niveau te coördineren. Hetzelfde geldt voor Kaderbesluit 2009/829/JBZ.

6.2 Kaderbesluit 2008/947/JBZ

Kaderbesluit 2008/947/JBZ, een instrument voor wederzijdse erkenning na het proces dat erop gericht is de gevonnniste persoon betere vooruitzichten op re-integratie in de samenleving te bieden, is weliswaar relatief nieuw, maar niettemin: in deze evaluatieronde is gebleken dat het zeer zelden wordt gebruikt.

Zoals eerder aangegeven zorgen de verschillen tussen de strafrechtstelsels van de lidstaten, waaronder hoe alternatieve en voorwaardelijke straffen zijn gestructureerd, voor praktische problemen. Hoewel lidstaten gevangenisstraffen vrij eenvoudig kunnen erkennen, blijkt het alles behalve vanzelfsprekend hetzelfde te doen met alternatieve en voorwaardelijke straffen waarmee specifieke vormen van zorg of verbod zijn gemoeid en waarvoor de uitvoerende autoriteit mogelijk geen equivalent heeft in zijn nationale stelsel. Om de kennis van beroepsbeoefenaars te verbeteren en overdrachten te vergemakkelijken, moet dus meer informatie worden verzameld over de niet tot vrijheidsbeneming strekkende straffen die in de verschillende lidstaten worden opgelegd, eventueel op de website van het EJV zoals gesuggereerd in het vorige subpunt.

Ook het feit dat meerdere nationale autoriteiten bevoegd zijn om uitvoering te geven aan Kaderbesluit 2008/947/JBZ, maakt het er niet eenvoudiger op en zorgt voor onzekerheid over met welke autoriteit contact moet worden opgenomen. Het is ook niet vanzelfsprekend de bevoegde autoriteiten te vinden in de Europese justitiële atlas, die momenteel onder meer geen informatie over de reclasseringsdiensten bevat.

Wanneer de proeftijdvoorwaarden bovendien slechts korte tijd gelden, is de proeftijd vaak al afgelopen of bijna afgelopen wanneer de uitvaardigende autoriteit de nodige stappen heeft ondernomen om de maatregel te nemen. Daarnaast is het mogelijk dat een beslissing inzake de erkenning van een maatregel pas na afloop van de proeftijd wordt ontvangen.

Zoals aangegeven in één verslag is doeltreffende en tijdige communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om een succesvolle en tijdige overdracht van het toezicht op proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen op grond van Kaderbesluit 2008/947/JBZ uiterst belangrijk om de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen op vonnissen en proeftijdbeslissingen. Sommige deskundigenteams zijn verschillende gevallen van ondoeltreffende communicatie tussen bevoegde autoriteiten van de lidstaten tegengekomen, met vertragingen en niet-nakoming van de termijnen voor overdrachten tot gevolg. Volgens de autoriteiten van één lidstaat kunnen de contacten tussen de reclasseringsdiensten in de lidstaten die zich bezighouden met Kaderbesluit 2008/947/JBZ op EU-niveau worden verbeterd, aangezien dit de nodige raadpleging en samenwerking in specifieke gevallen zou vergemakkelijken.

Daarnaast vergt de bijzondere werkingssfeer van Kaderbesluit 2008/947/JBZ, namelijk proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, specifieke controle- en toezichtmaatregelen ten aanzien van gevonnisse personen. Een doeltreffende controle vereist vertrouwen tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten, en derhalve kennis van de andere rechtsstelsels. In dit opzicht lijkt er echter ruimte voor verbetering te zijn, aangezien sommige nationale rechterlijke instanties de tenuitvoerlegging van de sanctie/maatregel — zelfs op afstand — liever onder de verantwoordelijkheid van hun nationale diensten houden in plaats van grensoverschrijdend toezicht te aanvaarden. Zij zijn namelijk van mening dat de maatregelen op die manier doeltreffender kunnen worden gecontroleerd.

Om Kaderbesluit 2008/947/JBZ meer zichtbaarheid te geven op EU-niveau werd in sommige verslagen voorgesteld tussen de betrokken autoriteiten van de lidstaten een netwerk op te richten om ervaringen en beste praktijken te delen en gemeenschappelijke oplossingen te zoeken bij het gebruik van dit rechtsinstrument.

Eén stap in deze richting is het METIS-project, dat er onder meer op is gericht het gebruik van Kaderbesluit 2008/947/JBZ te bevorderen door praktische instrumenten te ontwikkelen voor zowel beroepsbeoefenaars als gevonnisse personen en hun advocaten. De lidstaten die deelnemen aan het METIS-project stellen momenteel ook een vergelijkende tabel voor voorwaardelijke straffen op. Volgens sommige deskundigen kan dit project het gebruik van dit instrument voor wederzijdse erkenning bevorderen en, meer in het algemeen, het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken.

6.3 Kaderbesluit 2009/829/JBZ

Sommige conclusies met betrekking tot Kaderbesluit 2008/947/JBZ kunnen, zoals in het vorige subpunt duidelijk is geworden, ook worden toegepast op Kaderbesluit 2009/829/JBZ. Dit laatste besluit is een instrument voor wederzijdse erkenning vóór het proces en voorziet in de overdracht van toezichtmaatregelen aan een andere lidstaat, ter voorkoming van ongelijkheden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen in de lidstaat waar het proces plaatsvindt en rekening houdend met het feit dat niet-ingezetenen in vergelijkbare omstandigheden vaker in voorlopige hechtenis worden genomen dan ingezetenen.

Eén verklaring voor de tegenzin van rechters in de toepassing van Kaderbesluit 2009/829/JBZ is dat het moeilijk is te bepalen in welke zaken het doeltreffend en aangewezen is een Europees surveillancebevel (ESB) uit te vaardigen. Beroepsbeoefenaars van sommige lidstaten waren van mening dat de meerwaarde van het ESB twijfelachtig is, aangezien het niet aansluit bij de behoeften van strafprocedures. De tijd die nodig is om de desbetreffende procedures op gang te brengen, is namelijk niet verenigbaar met de termijnen voor hoorzittingen over voorlopige hechtenis. De beslissing om iemand in voorlopige hechtenis te nemen, moet immers binnen een korte termijn worden gewezen en het is onmogelijk om binnen dit tijdsinterval een ESB uit te vaardigen en een antwoord van de uitvoerende lidstaat te ontvangen.

Daarnaast zijn de bevoegde autoriteiten vaak niet bereid verdachten/beklaagden het land te laten verlaten wanneer hun aanwezigheid vereist zal zijn in de loop van de strafprocedure, aangezien zij dat als vrijheidsbeneming beschouwen en dus een EAB nodig is.

Beroepsbeoefenaars van sommige lidstaten waren van mening dat het, wanneer een vooronderzoek tamelijk snel kan worden afgerond, niet aangewezen zou zijn een ESB uit te vaardigen, aangezien dit de behandeling van de zaak kan bemoeilijken. Een betere optie om een strafzaak sneller af te handelen, is de betrokkenen kortstondig in voorlopige hechtenis te houden in plaats van hen vrij te laten en nadien te doen terugkeren voor verder onderzoek of een proces.

Wat meer complexe en tijdrovende onderzoeken betreft, liepen de meningen van sommige beroepsbeoefenaars en deskundigenteams uiteen. Sommige beroepsbeoefenaars achten dat een ESB bij dergelijke onderzoeken, waarbij verdachten doorgaans in hechtenis zijn genomen, het onderzoek in gevaar kan brengen.

Eén deskundigenteam was de tegenovergestelde mening toegedaan, namelijk dat bij aanslepende strafzaken de voordelen van Kaderbesluit 2009/829/JBZ (versterking van het vermoeden van onschuld en het recht op vrijheid) moeten prevaleren.

Meer in het algemeen is uit deze evaluatieronde gebleken dat de tegenzin in het gebruik van het ESB ook te wijten is aan de onzekerheid van de uitvaardigende autoriteit over de doeltreffendheid waarmee de uitvoerende autoriteiten de toezichtmaatregel controleren. Volgens sommige beroepsbeoefenaars lijken permanente wisselwerking en communicatie tussen deze autoriteiten om de naleving van de opgelegde maatregelen te controleren in de praktijk eerder moeilijk te realiseren.

Tot slot stippen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat nog een reden voor het schaarse gebruik van Kaderbesluit 2009/829/JBZ aan, namelijk dat de kosten van toezichtmaatregelen het gebruik ervan niet rechtvaardigen bij lichte strafbare feiten.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt verzocht de nodige maatregelen te nemen om beroepsbeoefenaars bewuster te maken van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ en dienovereenkomstig informatie over deze rechtsinstrumenten op te nemen in de opleidingsprogramma's voor alle belanghebbenden, evenals specifieke richtsnoeren op te stellen om het gebruik van deze instrumenten te vergemakkelijken en te bevorderen.*
- *De Europese Commissie wordt aanbevolen concrete niet-wetgevingsmaatregelen te nemen om de toepassing van de EU-Kaderbesluiten 2008/947/JBZ inzake proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen en 2009/829/JBZ inzake het Europees surveillancebevel te verbeteren, rekening houdend met de informatie die tijdens deze ronde van wederzijdse evaluaties is verzameld.*

- *De Europese Commissie wordt verzocht om, eventueel in samenwerking met het EJN en Eurojust, te overwegen beroepsbeoefenaars EU-handleidingen te verstrekken met praktische richtsnoeren over de toepassing van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.*
- *Teneinde de toepassing van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ te vergemakkelijken, wordt het EJN verzocht om in samenwerking met de lidstaten relevante informatie over alle nationale stelsels en de niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen waarin deze voorzien, toe te voegen aan de website van het EJN, samen met actuele informatie over alle autoriteiten van de lidstaten die bevoegd zijn om deze kaderbesluiten toe te passen.*

7. HORIZONTALE VRAAGSTUKKEN

7.1 Centrale autoriteit en rechtstreeks contact

7.1.1. Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van Kaderbesluit 2002/584/JBZ

Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van Kaderbesluit 2002/548/JBZ kan iedere lidstaat één of, indien zijn rechtsorde daarin voorziet, meer centrale autoriteiten aanwijzen. De lidstaten kunnen, indien hun interne rechterlijke organisatie zulks vereist, hun centrale autoriteit(en) belasten met het toezenden en administratief in ontvangst nemen van EAB's en van elke andere formele correspondentie dienaangaande.

Eén lidstaat heeft twee instanties aangewezen als centrale autoriteit. In slechts enkele lidstaten is geen centrale autoriteit als bedoeld in artikel 7, lid 1, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ aangewezen. In de lidstaten die een centrale autoriteit hebben aangewezen, is dat in de meeste gevallen hun Ministerie van Justitie, terwijl slechts enkele een andere nationale (rechterlijke) autoriteit dan het Ministerie van Justitie hebben aangewezen.

In bijna alle lidstaten is de rol van de centrale autoriteit beperkt en treedt zij alleen op verzoek op. Zij komt niet tussen in betrekkingen tussen rechterlijke autoriteiten en onderhoudt geen contacten met de rechterlijke autoriteiten van andere lidstaten, hoewel zij wel contacten onderhoudt met de Ministeries van Justitie van andere lidstaten.

Doorgaans staat de centrale autoriteit de uitvaardigende en de uitvoerende rechterlijke autoriteit bij, met name in de meest complexe zaken, bijvoorbeeld door de communicatie met de rechterlijke autoriteiten van de betrokken lidstaten te bevorderen of bij moeilijkheden die niet rechtstreeks met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten kunnen worden verholpen, bijvoorbeeld door na te gaan welke de bevoegde of de centrale autoriteit is, documenten te verzenden of te controleren of deze authentiek zijn. Vaak zorgt zij voor materiaal ter ondersteuning van de bevoegde autoriteiten (handleiding, intranet, richtsnoeren, circulaires, enz.) of beheert zij statistieken. In sommige gevallen kan zij ook een kwaliteitscontrole uitvoeren alvorens een EAB uit te vaardigen.

In sommige verslagen werd erop gewezen dat de centrale autoriteiten de laatste tijd een geringere rol spelen bij het verlenen van bijstand in EAB-procedures. Meestal wordt enkel een beroep op hen gedaan wanneer een problematische kwestie niet via rechtstreeks contact tussen de betrokken rechterlijke instanties kan worden opgelost. In sommige gevallen komt dit doordat de aanbevelingen van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties zijn opgevolgd, terwijl het in andere gevallen te wijten kan zijn aan het feit dat de rechterlijke instanties zich bewuster zijn van de werkingssfeer en ervaring hebben opgedaan met de praktische toepassing van Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

Toch speelt de centrale autoriteit in enkele lidstaten nog steeds een belangrijke rol inzake de belangrijkste aspecten van de overleveringsprocedure, die verder gaat dan de administratieve, praktische en methodische taken waarmee zij op grond van artikel 7, lid 1, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ is belast. Zo kan zij bijvoorbeeld EAB's uitvaardigen en ten uitvoer leggen, aangewezen zijn als het enige kanaal voor alle communicatie met en verzoeken aan andere lidstaten of gemachtigd zijn de bevoegde uitvaardigende autoriteit om aanvullende gegevens te verzoeken op grond van artikel 15, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, allemaal taken die doorgaans door de rechterlijke instanties worden uitgevoerd. Deze lidstaten werd aanbevolen maatregelen te nemen om de rol van hun centrale autoriteit te beperken, en rechtstreeks contact tussen de bevoegde autoriteiten te bevorderen overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning.

In het kader van de negende evaluatieronde is duidelijk geworden dat dit nieuwe model van justitiële samenwerking de betrekkingen tussen de lidstaten drastisch verandert, aangezien de wijze van communicatie tussen centrale of overheidsinstanties wordt vervangen door rechtstreekse communicatie tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten, teneinde justitiële samenwerking te faciliteren zonder daar uitvoerende instanties bij te betrekken.

Een aantal beroepsbeoefenaars heeft erop gewezen dat in sommige gevallen onder meer taalbarrières of de vrees de bevoegde autoriteit niet te vinden hen ervan weerhouden rechtstreeks contact op te nemen. Het deskundigenteam gaf aan dat taalbarrières efficiënt rechtstreeks contact kunnen belemmeren en er derhalve maatregelen moeten worden genomen om problemen in dat verband te verhelpen, aangezien dergelijk contact een fundamenteel element van wederzijdse erkenning vormt.

7.1.2. Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van Kaderbesluit 2008/909/JBZ

De centrale autoriteit staat de rechterlijke instanties bij in procedures met betrekking tot het ontvangen en toezenden van de certificaten, vonnissen en alle officiële correspondentie die daarbij hoort. Zij kan de bevoegde autoriteiten ook bijstaan in de procedures van Kaderbesluit 2008/909/JBZ door advies of informatie over de procedures te verstrekken. Niet alle lidstaten hebben echter een centrale autoriteit aangewezen overeenkomstig dit kaderbesluit.

Doorgaans weerspiegelt het verband tussen het beginsel van rechtstreeks contact tussen rechterlijke instanties enerzijds en de rol van de centrale autoriteiten overeenkomstig Kaderbesluit 2008/909/JBZ anderzijds de bevoegdheidsverdeling in de context van EAB-procedures. Zie in dit opzicht het desbetreffende hoofdstuk hierboven.

7.1.3. Centrale autoriteit en rechtstreeks contact in de zin van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ

Veel lidstaten hebben geen centrale autoriteit aangewezen als uitvaardigende of als uitvoerende autoriteit om beslissingen en certificaten op grond van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ uit te vaardigen en toe te zenden. Het Ministerie van Justitie staat de bevoegde rechterlijke instanties doorgaans echter bij indien er zich problemen voordoen die niet rechtstreeks met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten kunnen worden opgelost.

7.2. Specialisatie van de bevoegde autoriteiten

De organisatorische aanpak om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van de EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning toe te kennen, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten hebben een centraal systeem voor één van of al deze instrumenten opgezet, terwijl dit in andere lidstaten gedecentraliseerd verloopt. Centrale instanties (in de meeste lidstaten het Ministerie van Justitie) zijn uiterst gespecialiseerd in het gebruik van de EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning. Zij fungeren als zowel uitvaardigende als uitvoerende autoriteit en kunnen de plaatselijke beroepsbeoefenaars adviseren en ondersteunen.

In lokale rechtbanken kan specialisatie moeilijker te bewerkstelligen zijn, en zijn de beroepsbeoefenaars vaak niet gespecialiseerd in het gebruik van EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning, aangezien elke aanklager of strafrechter zich daar, naast andere taken, mee bezighoudt. In het kader van deze evaluatieronde werd deze lidstaten aanbevolen te overwegen om in de rechtbanken gespecialiseerde eenheden in te richten die gespecialiseerd zijn in zaken op het gebied van internationale justitiële samenwerking, dan wel voor meer magistraten te zorgen die zich uitsluitend bezighouden met zaken die verband houden met deze instrumenten. Nog een aanbeveling was te voorzien in de juiste gespecialiseerde opleiding over deze instrumenten, een en ander om de specifieke deskundigheid op dit gebied te verbeteren.

In sommige lidstaten is er niettemin in meerdere of mindere mate sprake van een zekere graad van specialisatie op verschillende niveaus van de rechterlijke macht, aangezien sommige magistraten en/of rechtbanken (vaak in de grotere districten) in zekere mate gespecialiseerd zijn.

Dit geldt vooral voor Kaderbesluit 2002/584/JBZ, aangezien het EAB al lang algemeen wordt gebruikt en beroepsbeoefenaars ervaring hebben opgedaan. Voor Kaderbesluit 2008/909/JBZ is dit minder het geval, aangezien slechts enkele lidstaten afzonderlijke gespecialiseerde afdelingen hebben die zich bezighouden met zaken op grond van dit kaderbesluit. Er is geen sprake van specialisatie in de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

In één lidstaat is de structuur van de bevoegde autoriteiten gebaseerd op territoriale specialisatie in specifieke instrumenten, met als voordeel dat de betrokken rechters, magistraten en administratieve medewerkers over een hoog niveau van deskundigheid beschikken. In één lidstaat controleert een gespecialiseerde rechtbank het EAB voordat het wordt uitgevaardigd, waardoor het risico dat het formulier onvolledig is tot een minimum wordt herleid. In sommige lidstaten zijn er netwerken van in internationale justitiële samenwerking in strafzaken gespecialiseerde beroepsbeoefenaars of werkgroepen die regelmatig bijeenkomen om relevante kwesties op het gebied van justitiële samenwerking te bespreken en andere beroepsbeoefenaars richtsnoeren en bijstand kunnen verstrekken om verzoeken om wederzijdse erkenning uit te vaardigen en ten uitvoer te leggen. Daarnaast beschikken de EJM-contactpunten doorgaans over de nodige kennis en ervaring om hun collega's te adviseren.

Er zijn bijna geen lidstaten met advocaten die gespecialiseerd zijn in EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning. Bovendien zijn advocaten zelfs niet voldoende op de hoogte van de EU-wetgeving en de rechtspraak van het HvJ-EU op dit gebied. In sommige lidstaten beschikken advocaten over een zekere kennis van het EAB en, in mindere mate, van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, maar er zijn geen advocaten die gespecialiseerd zijn in de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ. Aangezien deze advocaten doorgaans ambtshalve worden toegewezen, bestaat bovendien het risico dat advocaten die niet in een bepaald domein zijn gespecialiseerd, niet in staat zijn de rechten en legitieme belangen van een veroordeelde of verdachte adequaat te verdedigen.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd om ervoor te zorgen dat beroepsbeoefenaars, onder wie indien mogelijk advocaten, die zich bezighouden met EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning die vrijheidsbeneming of -beperking inhouden en die tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties aan bod zijn gekomen, voldoende gespecialiseerd zijn door gespecialiseerde opleiding aan te bieden en netwerken te bevorderen van magistraten die in dit domein zijn gespecialiseerd.*

7.3. Samenwerking en uitwisseling van gegevens

Gegevensuitwisseling tussen rechterlijke instanties is van fundamenteel belang voor de procedures die verband houden met EU-rechtsinstrumenten voor wederzijdse erkenning die vrijheidsbeneming of -beperking inhouden en die tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties aan bod zijn gekomen. Bovenop de reeds door de uitvaardigende staat verstrekte gegevens kan de uitvoerende staat aanvullende gegevens nodig hebben. In het kader van deze evaluatieronde is echter vastgesteld dat de verlangde aanvullende gegevens soms irrelevant of onnodig zijn en voorbijgaan aan de eisen van het respectieve rechtsinstrument, met als gevolg dat de procedures ongerechtvaardigd langer kunnen gaan duren.

Tijdens deze ronde van wederzijdse evaluaties ging de aandacht wat betreft gegevensuitwisseling hoofdzakelijk uit naar Kaderbesluit 2002/584/JBZ en in meer beperkte mate naar Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Wat betreft het EAB kunnen de door de uitvaardigende lidstaat verstrekte gegevens ontoereikend zijn voor een beslissing over de tenuitvoerlegging van het EAB. Een van de meest voorkomende gebreken aan informatie is een onvoldoende gedetailleerde beschrijving van de feiten en omstandigheden van het strafbare feit, zoals de plaats waar en het tijdstip waarop de afzonderlijke feiten zich hebben voorgedaan. De reden hiervoor is dat de gegevens voldoende gedetailleerd moeten zijn om de betrokken feiten te onderscheiden van andere feiten, hetgeen fundamenteel is om dubbele strafbaarheid, het beginsel ne bis in idem of verstekvonnissen te toetsen. In andere gevallen is er niet voldoende informatie over de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat. In het geval van EAB's die worden uitgevaardigd om een vonnis ten uitvoer te leggen, kunnen er gegevens ontbreken over de duur van de straf of over de vraag of de betrokkene in kennis is gesteld van het tijdstip van de hoorzitting.

In het overgrote deel van de gevallen waarin er aanvullende gegevens nodig zijn overeenkomstig artikel 15, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, wordt de uitvaardigende rechterlijke instanties gevraagd deze binnen een bepaalde termijn te verstrekken. De uitvaardigende rechterlijke instanties nemen die termijnen, indien ze redelijk zijn, doorgaans — hoewel niet altijd — in acht en gewoonlijk wordt snel en volledig geantwoord.

In sommige gevallen, wanneer de termijnen kort en moeilijk te halen zijn of herhaaldelijk om aanvullende gegevens moet worden verzocht omdat de uitvaardigende staat niet tijdig antwoordt of geen juist antwoord geeft, kunnen de procedures langer aanslepen en is het moeilijk de termijnen van artikel 17 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ in acht te nemen. Bovendien hebben er zich situaties voorgedaan waarin de uitvaardigende staat de verlangde gegevens niet heeft verstrekt en de uitvoerende staat de overlevering heeft geweigerd.

De problemen op het gebied van gegevensuitwisseling betreffen niet enkel de overlevering van de betrokkene, aangezien van de uitvoerende autoriteiten ook wordt verwacht dat zij de beslissingen tot overlevering en andere belangrijke follow-upinformatie nadat een beslissing over het EAB is gewezen, met name over de uitgezeten detentieperiode, verzenden aan de hand van het standaardformulier van bijlage VII bij het handboek van de Commissie voor het uitvaardigen en ten uitvoer leggen van een Europees aanhoudingsbevel. Niet alle uitvoerende lidstaten verzenden echter regelmatig die follow-upinformatie en soms moet de uitvaardigende staat erom vragen.

Wat betreft Kaderbesluit 2008/909/JBZ kunnen aanvullende gegevens worden verlangd wanneer de certificaten onvolledig of niet juist ingevuld zijn. Het kan hierbij gaan om verschillende soorten informatie, zoals de wettelijke omschrijving en de benaming van het strafbare feit, de exacte duur van de voorlopige aanhouding en het nog uit te zitten gedeelte van de straf, de toepasselijke regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling, enz. In het algemeen bevat het door de uitvaardigende staat toegezonden certificaat echter voldoende gegevens.

In het kader van procedures op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ kunnen of zullen de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende en van de uitvoerende staat met elkaar overleggen om te bepalen of de straf tot de reclassering en succesvolle maatschappelijke re-integratie van de gevonnniste persoon strekt. Dit overleg is niet altijd verplicht. De uitvaardigende autoriteiten nemen niet altijd vooraf contact op met de autoriteiten van de uitvoerende lidstaten, tenzij deze toestemming moeten geven. Sommige deskundigenteams hebben echter opgemerkt dat voorafgaand overleg met de uitvoerende lidstaat nuttig kan zijn om alle nodige informatie te verkrijgen om te beslissen over de uitvaardiging van een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Zie voor meer gedetailleerde informatie het hoofdstuk over de beoordeling van de reclassering.

De bevoegde rechterlijke instanties van de uitvoerende staat zijn overeenkomstig artikel 21 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ verplicht de uitvaardigende staat onverwijld de in deze bepaling genoemde gegevens te verstrekken. Niet alle lidstaten nemen die verplichting evenwel in acht.

De gegevensuitwisseling of het overleg verloopt via verschillende kanalen. De stelregel is, overeenkomstig het beginsel van wederzijds vertrouwen (een fundamenteel element van het stelsel van EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning), dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in rechtstreeks contact staan met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten. Op basis van de resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties is rechtstreeks contact tussen rechterlijke instanties algemeen beschouwd toereikend. Enkele lidstaten verzoeken om aanvullende gegevens via hun centrale autoriteiten.

De communicatie kan per post, telefoon, fax, e-mail enz. verlopen. Voor een vlottere toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ zijn de autoriteiten van sommige lidstaten overeengekomen overbrengingsverzoeken en alle follow-upstukken (relevante documenten, erkenningsbeslissingen, aanvullende gegevens) elektronisch te verzenden.

Dankzij het wijdverbreide gebruik en de algemene beschikbaarheid van nieuwe technologieën verloopt de interactie sneller, maar tegelijkertijd moet daardoor de Europese justitiële atlas, die de e-mailadressen van de rechterlijke en centrale autoriteiten bevat, up-to-date worden gehouden.

In sommige gevallen kunnen de kanalen van Eurojust en het EJV nuttig zijn om snel en doeltreffend te communiceren, vooral in dringende gevallen en/of bij het uitblijven van antwoord of om problemen door taalbarrières te vermijden. Voor de lidstaten die gebruikmaken van het Schengeninformatiesysteem kan de communicatie nu en dan, voor zover nodig, via het Sirene-bureau verlopen, en voor de lidstaten die er geen gebruik van maken, via het Interpol-bureau.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de rol van hun centrale autoriteiten beperkt blijft tot hetgeen is bepaald bij elk EU-instrument voor wederzijdse erkenning dat tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties aan bod is gekomen, en rechtstreeks contact tussen de bevoegde autoriteiten te bevorderen overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen als vastgelegd in artikel 82, lid 1, VWEU.*
- *Wanneer de lidstaten optreden als uitvaardigende staat overeenkomstig de Kaderbesluiten 2002/548/JBZ en 2008/909/JBZ wordt hun aanbevolen ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat alle informatie verstrekken die nodig is om een beslissing te nemen over de tenuitvoerlegging van het verzoek, en deze laatsten in voorkomend geval zo spoedig mogelijk aanvullende gegevens te verstrekken.*

7.4. Doortocht van de gezochte of veroordeelde persoon

Doortocht over het grondgebied van een andere lidstaat dan de uitvoerende staat ter wille van overlevering uit hoofde van artikel 25 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ en ter wille van de overbrenging van een veroordeelde persoon naar een andere lidstaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, is een cruciaal aspect om de procedures uit hoofde van deze kaderbesluiten af te ronden.

In de meeste lidstaten is het Ministerie van Justitie bevoegd voor doortochten, zowel voor inkomende als uitgaande zaken. Verzoeken om doortocht worden ingediend via het Sirene-bureau, en in sommige gevallen via Interpol. De praktische regelingen voor de uitvoering van de doortocht zelf worden getroffen in samenwerking met de politie, die verantwoordelijk is voor de operationele aspecten.

De meeste lidstaten hebben geen grote problemen ondervonden bij de doortocht van gezochte personen. Er kunnen zich echter praktische problemen voordoen bij de organisatie van de doortocht, met name door de zeer strakke doortochttermijnen (de overlevering moet binnen tien dagen worden afgerond). In die gevallen kunnen frequente vertragingen in de reactietijd ertoe leiden dat de doortocht wordt uitgesteld, aangezien er weinig tijd is om de overlevering te regelen als het verzoek om doortocht pas vlak voor de datum waarop de doortocht zou moeten plaatsvinden binnenkomt. Het kan ook lastig zijn om erachter te komen welke autoriteit in de andere lidstaat bevoegd is voor doortochten. Sommige beroepsbeoefenaars en deskundigenteams gaven aan dat het daarom nuttig zou zijn deze informatie op te nemen in de Europese justitiële atlas en bevelen aan de website van het EJDienovereenkomstig bij te werken. Daarnaast kunnen zich problemen voordoen met betrekking tot documentatie- en vertaalvereisten om de doortocht toe te kunnen staan.

Er is vaak dringend toestemming nodig voor een doortocht, maar dit neemt veel tijd in beslag, vooral als het verzoek om doortocht moet worden vertaald naar de officiële taal van de aangezochte lidstaat.

In sommige gevallen is het verzoek om doortocht onvolledig, enkele lidstaten eisen een vertaling en in bepaalde gevallen moet zowel het verzoek om doortocht als het EAB worden vertaald. De "fiches belges" op de EJN-website kunnen, indien ze up-to-date zijn, nuttig zijn om te achterhalen welke vereisten er zijn met betrekking tot de benodigde documenten, de termijnen en de aanvaarde talen. Verstoringen in het luchtverkeer werd ook genoemd door enkele lidstaten als een bijkomend praktisch probleem dat zich kan voordoen bij de doortocht. Verschillende lidstaten gaven aan dat er gevallen zijn geweest waarbij de uitvoerende staat vroeg om de overlevering van gezochte personen zonder voorzorgsmaatregelen te nemen om er zeker van te zijn dat ze beschikbaar zijn. De uitvoerende staat deelde de gezochte personen enkel de datum van overlevering mee waarop ze zichzelf vrijwillig moesten melden. Soms verschijnen personen die niet in bewaring zijn gesteld niet op de afgesproken plaats voor de overlevering en moet een doortocht verschillende keren opnieuw worden georganiseerd.

Op logistiek vlak moeten er uitgebreide voorbereidingen worden getroffen om de feitelijke overbrenging te laten plaatsvinden. Bovendien kan de geografische ligging van bepaalde lidstaten voor moeilijkheden zorgen vanwege lange afstanden en een gebrek aan rechtstreekse vluchten. Over het algemeen zijn bilaterale gesprekken met de belangrijkste naburige en partnerlidstaten nuttig gebleken om de praktische uitvoering van doortochten te verbeteren. EJN-contactpunten kunnen helpen de procedure te versnellen en gemakkelijk en vlot contact te leggen met de bevoegde autoriteiten.

Ook moet worden vermeld dat alle lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie problemen ondervonden met het vervoer van personen naar lidstaten die geen buurland zijn vanwege de beperkingen op vliegreizen en andere vervoerswijzen.

AANBEVELINGEN

- ***Het EJN wordt verzocht om in samenwerking met de lidstaten ervoor te zorgen dat de Europese justitiële atlas en de fiches belges actuele informatie bevatten over de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van toestemming voor doortochten en over de benodigde documenten, de termijnen en de aanvaarde talen, zodat het proces vlotter en sneller verloopt.***

7.5. Samenwerking met Eurojust en het EJN

De resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties tonen aan dat de bevoegde nationale autoriteiten over het algemeen goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van Eurojust en het EJN op het gebied van justitiële samenwerking en de mogelijkheden die zij bieden, en dat de beroepsbeoefenaars in de lidstaten de ondersteuning door Eurojust en het EJN over het algemeen nuttig en noodzakelijk vinden. Eurojust en het EJN worden beschouwd als de meest efficiënte communicatiekanalen voor grensoverschrijdende procedures en globaal genomen als zeer doeltreffend omdat zij bijdragen aan nauwere samenwerking en meer wederzijds vertrouwen tussen de rechterlijke instanties van de verschillende lidstaten.

Slechts weinige lidstaten maken bij grensoverschrijdende zaken in verband met procedures voor wederzijdse erkenning niet zoveel gebruik van Eurojust en het EJN als zij zouden kunnen doen, om het proces te versnellen.

Wanneer zij instrumenten voor wederzijdse erkenning toepassen, kunnen nationale autoriteiten, na beschouwing van de zaak, met name de complexiteit en urgentie ervan, overwegen Eurojust of het EJN om hulp te vragen. In theorie kunnen Eurojust en het EJN op verschillende manieren helpen, waarbij ze elkaar aanvullen. De EJN-contactpunten worden gewoonlijk verzocht te helpen om de communicatie te vergemakkelijken en te stroomlijnen, en de informatie te verkrijgen die nodig is om een beslissing te nemen. Bij dringende of complexere zaken in verband met ernstige criminele activiteiten of waarbij meerdere lidstaten zijn betrokken kan daarentegen het nationale lid van Eurojust worden ingeschakeld om de samenwerking vlotter te laten verlopen.

Het is echter niet altijd eenvoudig om een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen hun respectieve taken. In de praktijk vragen de nationale autoriteiten Eurojust dan wel de nationale EJN-contactpunten om hulp wanneer het voor hen lastig is om contact te leggen met een bepaalde instantie, bijvoorbeeld vanwege een taalbarrière, of wanneer er zich problemen voordoen bij het verkrijgen van aanvullende informatie of documenten van de uitvaardigende staat.

Met name voor Kaderbesluit 2002/584/JBZ wordt de hulp van Eurojust en het EJN op prijs gesteld, omdat zij effectieve en snelle communicatie mogelijk maken met de autoriteit die het EAB heeft uitgevaardigd. De ondersteuning van de EJN-contactpunten en, in dringendere of complexere gevallen, van het nationale Eurojustbureau, helpt vaak ook om de termijnen te halen.

Wat het EAB betreft, worden Eurojust-kanalen gebruikt om snel problemen op te lossen, zoals obstakels bij de uitvoering van het verzoek of wanneer de rechterlijke instanties van twee of meer lidstaten ten aanzien van eenzelfde gezochte persoon een verzoek om overlevering indienen (artikel 16 van Kaderbesluit 2002/584/JBZ). Hoewel de uitvoerende autoriteit niet verplicht is om de hulp van Eurojust in te schakelen, kan Eurojust de autoriteit wel snel van gecoördineerd en goed geïnformeerd advies voorzien over welke van de EAB's moet worden uitgevoerd, waarbij het rekening houdt met alle relevante aspecten. In veel verslagen wordt door de deskundigen benadrukt hoe nuttig de hulp van Eurojust kan zijn in dergelijke gevallen, met de bestaande richtsnoeren van Eurojust voor beslissingen bij een samenloop van verzoeken om over- en uitlevering (herzien in 2019) en de mogelijkheid om binnen een beperkte tijd tot een akkoord te komen waar alle belanghebbenden zich in kunnen vinden. In veel lidstaten voorziet het nationaal recht niet in deze mogelijkheid of wordt er in de praktijk zeer zelden gebruik van gemaakt. Verschillende verslagen bevatten de aanbeveling om Eurojust vaker te betrekken bij conflicterende EAB's.

Eurojust kan ook zeer nuttig werk verrichten indien zich problemen voordoen wanneer een EAB verband houdt met andere instrumenten voor wederzijdse erkenning, zoals een EOB, dat gelijktijdig of onmiddellijk na de aanhouding van de gezochte persoon moet worden uitgevoerd, ook wanneer bovendien voor elk instrument een andere autoriteit bevoegd is.

Betrokkenheid van Eurojust bij EAB-procedures is ook relevant in geval van uitzonderlijke omstandigheden die zouden kunnen leiden tot vertraging bij de uitvoering van het EAB en die de rechterlijke instantie, samen met de redenen voor de vertraging, moet meedelen aan Eurojust, overeenkomstig artikel 17, lid 7, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ. In sommige verslagen werd ook de meerwaarde van de door Eurojust georganiseerde coördinatievergaderingen benadrukt, met name voor gevallen waarbij meerdere EU-rechtsinstrumenten van toepassing zijn, alsook de meerwaarde van coördinatiecentra, wanneer EAB's en andere maatregelen gelijktijdig in verschillende lidstaten moeten worden uitgevoerd.

Vragen over welke autoriteit bevoegd is in een andere lidstaat worden doorgaans door het EJN behandeld, bijvoorbeeld met de hulp van deskundigen die zijn aangewezen als EJN-contactpunt of met de hulp van Eurojust. Met name in dringende gevallen, wanneer het verkrijgen van informatie van de uitvoerende autoriteit vertraging oploopt of de verstrekte informatie ontoereikend blijkt, is het in de praktijk nuttig gebleken een beroep te doen op de EJN-contactpunten of Eurojust om hulp te krijgen bij verdere vragen of schot in de zaak te brengen.

Samenwerking via het EJN wordt zeer op prijs gesteld door beroepsbeoefenaars omdat de EJN-contactpunten hun collega's doorgaans kunnen adviseren over de behandeling van EAB-zaken en alle relevante informatie kunnen verspreiden onder andere beroepsbeoefenaars, waaronder informatie over recente arresten van het HvJ-EU. In meerdere verslagen wezen de evaluatieteams op het nut van het door Eurojust opgestelde overzicht van de jurisprudentie van het HvJ-EU inzake het EAB en andere producten van Eurojust.

In veel lidstaten zijn magistraten op de hoogte van het bestaan van de EJN-website en online-hulpmiddelen. Ze gebruiken deze regelmatig en vinden ze zeer praktisch en onmisbaar om efficiënt en gemakkelijk zowel verzoeken als antwoorden aan beroepsbeoefenaars in andere lidstaten op te stellen. In sommige lidstaten zijn de hulpmiddelen van het EJN echter onvoldoende bekend en worden ze onvoldoende gebruikt door beroepsbeoefenaars. In die landen moeten de hulpmiddelen die de grensoverschrijdende justitiële samenwerking kunnen vergemakkelijken meer onder de aandacht worden gebracht.

Het EJN-hulpmiddel dat het vaakst wordt gebruikt en het belangrijkste wordt geacht is de Europese justitiële atlas, die de identificatie van de bevoegde autoriteiten vergemakkelijkt. Bij de negende ronde van wederzijdse evaluaties werd echter ook aangegeven dat de contactgegevens in de Europese justitiële atlas soms achterhaald of onvolledig zijn en dat niet alle e-mailadressen van de rechterlijke instanties van de lidstaten erin staan. Daarom werd benadrukt dat de informatie in de atlas regelmatig moet worden bijgewerkt voor alle lidstaten. Het EJN beschikt ook over een beveiligd telecommunicatiesysteem dat kan worden gebruikt voor strafzaken, waaronder het versturen van EAB's. In één verslag werd aanbevolen de modellen die worden gebruikt voor de uitvoering van rechtsinstrumenten voor justitiële samenwerking in alle EU-talen te laten vertalen en beschikbaar te stellen op de EJN-website, zoals reeds het geval is voor het EAB.

Andere hulpmiddelen van het EJN zijn:

- de fiches belges met praktische informatie over specifieke maatregelen voor justitiële samenwerking in strafzaken;
- de juridische bibliotheek, waar beroepsbeoefenaars kunnen nagaan hoe ver het staat met de uitvoering van de verschillende rechtsinstrumenten en de verklaringen van de lidstaten hierover kunnen raadplegen;
- het compendium, dat helpt verzoeken om justitiële samenwerking op te stellen;
- het rapport "Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality" (Strafrechtelijke-detentieomstandigheden in de Europese Unie: regels en realiteit), met daarin bepaalde minimumnormen voor strafrechtelijke detentie op internationaal en Europees niveau, zoals de grootte van de detentieruimte, sanitaire voorzieningen (toegang tot toilet en wasgelegenheid, hoeveel tijd gedetineerden buiten doorbrengen, etc.) en verslagen van verschillende Europese instanties over deze voorwaarden.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd Eurojust, het EJN en de hulpmiddelen die zij aanbieden meer onder de aandacht te brengen en het gebruik ervan te bevorderen, gelet op hun toegevoegde waarde voor het verhelpen van problemen die zich kunnen voordoen bij de toepassing van EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning en, meer in het algemeen, voor het verbeteren van de doeltreffendheid van de justitiële samenwerking met andere EU-lidstaten.*

Het EJN wordt verzocht om in samenwerking met de lidstaten zijn website regelmatig bij te werken, aangezien dit een essentiële en waardevolle centrale bron van informatie is, en met name om de contactgegevens van de rechterlijke instanties in de verschillende lidstaten en het gedeelte over de contactpunten in de atlas up-to-date te houden, zodat beroepsbeoefenaars in de lidstaten gemakkelijk kunnen achterhalen welke autoriteiten in andere lidstaten bevoegd zijn voor grensoverschrijdende zaken in verband met EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning.

7.6. Opleiding

De meeste lidstaten beschikken over vrij uitgebreide en goed georganiseerde regelingen om beroepsbeoefenaars op te leiden op het gebied van justitiële samenwerking en sommige lidstaten maken optimaal gebruik van nieuwe en moderne IT-tools om online cursussen aan te bieden. Desondanks lijken extra inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat magistraten tijdens hun gehele loopbaan voortdurend worden opgeleid over alle instrumenten voor wederzijdse erkenning die aan bod komen bij deze evaluatieronde, zoals hieronder wordt uiteengezet.

Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het EAB bestaat al geruime tijd en beroepsbeoefenaars in de EU doen hier inmiddels ongeveer dagelijks beroep op. Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de overdracht van vrijheidsstraffen is ook vrij bekend en wordt in bevredigende mate toegepast. Er is onder beroepsbeoefenaars echter een gebrek aan kennis over en ervaring met Kaderbesluit 2008/947/JBZ inzake proeftijd en alternatieve straffen en Kaderbesluit 2009/829/JBZ betreffende het Europees surveillancebevel (ESO), hetgeen een frequentere toepassing van deze instrumenten belemmert.

Uit deze evaluatieronde is gebleken dat in de meeste lidstaten regelmatig opleidingen worden georganiseerd over Kaderbesluit 2002/584/JBZ en dat er ook vaak opleidingen over Kaderbesluit 2008/909/JBZ worden gegeven, zij het niet stelselmatig. Opleidingen over Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ zijn echter zelden beschikbaar, met uitzondering van enkele ad-hocinitiatieven in bepaalde lidstaten.

Er is duidelijk ruimte voor verbetering. Er zouden meer opleidingen moeten worden georganiseerd voor rechters, openbaar aanklagers, advocaten en andere beroepsbeoefenaars die betrokken zijn bij de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning die aan bod komen bij deze evaluatieronde aangezien dit het gebruik en bewustzijn van deze instrumenten zou vergroten, alsook de mogelijkheid om praktische ervaringen en relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie te delen. In het kader van deze evaluatieronde werd herhaaldelijk aanbevolen om alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de bovengenoemde rechtsinstrumenten zowel op nationaal als EU-niveau regelmatig specifieke opleidingen aan te bieden over al deze instrumenten.

Dit geldt met name voor de minder bekende kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ. Het gebrek aan specifieke opleidingen werd benoemd als een van de belangrijkste obstakels voor een wijdverbreid gebruik van deze kaderbesluiten. Om optimaal gebruik te kunnen maken van deze kaderbesluiten is het belangrijk dat er meer bewustzijn wordt gecreëerd en meer kennis is onder beroepsbeoefenaars over deze kaderbesluiten.

Verschillende evaluatieteams en veel beroepsbeoefenaars van de geëvalueerde lidstaten benadrukten dat er duidelijk behoefte is aan regelmatige opleidingen over de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ voor alle belanghebbenden om hen bewust te maken van de doelstellingen en mogelijkheden van deze instrumenten voor wederzijdse erkenning. Ook stelden ze dat het nuttig zou zijn om richtsnoeren of handboeken te hebben voor deze kaderbesluiten.

Uit deze evaluatieronde is gebleken dat er voor advocaten in de meeste lidstaten geen of geen toereikende opleidingsprogramma's zijn voor de bovengenoemde kaderbesluiten. Er zijn geen advocaten die gespecialiseerd zijn in EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning. Er moeten dus manieren worden gevonden om ervoor te zorgen dat advocaten meer kennis opdoen over deze instrumenten, zodat zij hun cliënten goed kunnen bijstaan op dit gebied.

In een aantal verslagen werd voorgesteld om gezamenlijke opleidingen te organiseren voor rechters, openbaar aanklagers, advocaten en andere belanghebbenden om zo ervaringen te delen en praktische problemen op te lossen. Met betrekking tot Kaderbesluit 2008/947/JBZ zou het nuttig zijn om bij dergelijke gezamenlijke opleidingen ook aandacht te besteden aan proeftijd en gevangenispersoneel.

Een paar lidstaten hebben gezamenlijke opleidingen georganiseerd met hun buurlanden. De deskundigenteams vonden dit nuttig om praktische problemen op te lossen, de verschillen tussen de rechtsstelsels te begrijpen en het wederzijds vertrouwen te versterken.

Rechters en openbaar aanklagers kunnen ook deelnemen aan opleidingen op EU-niveau over EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning die worden aangeboden door instanties zoals het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) en de Academie voor Europees Recht (ERA). Andere opleidingsmogelijkheden op EU-niveau zijn die van de Association for Criminal Justice Research and Development (ACJRD – Associatie voor strafrechtonderzoek en -ontwikkeling) en de door Eurojust of het EJN georganiseerde opleidingen en seminars.

Advocaten kunnen ook deelnemen aan opleidingen die op EU-niveau worden georganiseerd, voor zover ze hiervan op de hoogte zijn en er toegang toe hebben. Met name de opleidingsprogramma's van de ERA zijn voor hen relevant, aangezien die van het ENJO enkel voor gerechtelijke ambtenaren bedoeld zijn.

Ten tijde van de evaluatie omvatten deze opleidingsmogelijkheden op EU-niveau echter niet alle EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning die aan bod komen bij deze ronde van wederzijdse evaluaties, met name de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ, en maakten niet alle lidstaten optimaal gebruik van deze mogelijkheden.

Zoals aangegeven in sommige verslagen hebben de EU-opleidingsprogramma's niettemin bepaalde voordelen, naast de loutere overdracht van kennis en bewustmaking over de praktische toepassing van de EU-instrumenten, aangezien zij beroepsbeoefenaars een uitstekende gelegenheid bieden om te netwerken en hun ervaringen te delen met collega's uit andere lidstaten. In dit verband werd in verschillende evaluatieverslagen ook gewezen op het belang van opleiding op EU-niveau, met name met betrekking tot de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

Daarnaast zijn er projecten en initiatieven om de justitiële samenwerking op EU-niveau te verbeteren. Het platform CrossJustice biedt juridische informatie aan rechtsbeoefenaars, zoals rechters, openbaar aanklagers, onderzoeksmagistraten en advocaten, maar is ook toegankelijk voor rechtenstudenten, ngo's en EU-burgers. Het platform zal waarschijnlijk worden uitgebreid tot mechanismen voor samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken, waaronder het EAB.

Wat de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ betreft: de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP - www.cep-probation.org) heeft een open netwerkgroep van deskundigen die zich met deze kaderbesluiten bezighoudt. Zij delen hun expertise, ervaring en kennis en bevorderen het gebruik van deze kaderbesluiten onder reclasseringsdiensten en beroepsbeoefenaars. Het PONT-project (www.probationobservatory.eu) wordt gefinancierd vanuit het programma Justitie van de Europese Commissie en biedt een reeks gratis online cursussen aan over de toepassing van de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ, het invullen van de vereiste formulieren en het beheer van aanpassings- en overbrengingsprocessen.

Beroepsbeoefenaars uit verschillende lidstaten benadrukten dat EU-handboeken met richtsnoeren voor de toepassing van de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ, zoals de richtsnoeren die reeds bestaan voor de kaderbesluiten 2002/584/JBZ en 2008/909/JBZ, een belangrijke bron van informatie zouden zijn, aangezien de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ niet vaak worden toegepast en hiermee dus nog weinig ervaring is opgedaan.

Verschillende lidstaten zijn op de hoogte van de werkzaamheden van EuroPris en nemen deel aan haar activiteiten, met name met betrekking tot Kaderbesluit 2008/909/JBZ. In mindere mate geldt dit ook voor de werkzaamheden van de CEP in verband met Kaderbesluit 2008/947/JBZ. De resultaten van de bijeenkomsten van EuroPris en de CEP worden doorgaans in de lidstaten verspreid door de beroepsbeoefenaar die ze heeft bijgewoond.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd om alle beroepsbeoefenaars die betrokken zijn bij de toepassing van de kaderbesluiten 2002/584/JBZ, 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ regelmatig en stelselmatig gerichte opleidingen aan te bieden over deze kaderbesluiten en de gerelateerde jurisprudentie van het HvJ-EU, waaronder gezamenlijke opleidingen voor rechters, openbaar aanklagers en, indien mogelijk met het oog op de onafhankelijkheid van juridische beroepen overeenkomstig het nationaal recht, voor advocaten en ander betrokken personeel.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd om ervoor te zorgen dat meer beroepsbeoefenaars die zich bezighouden met bovengenoemde EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning deelnemen aan de beschikbare opleidingsactiviteiten op EU-niveau, teneinde de mogelijkheden die dit soort opleidingen bieden om kennis op te doen en ervaringen te delen, te vergroten.*
- *Het ENJO wordt aangemoedigd om meer te doen om beroepsbeoefenaars opleidingen aan te bieden over EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning, waaronder Kaderbesluit 2008/947/JBZ betreffende proeftijd en alternatieve straffen en Kaderbesluit 2009/829/JBZ betreffende het Europees surveillancebevel (ESO), en meer zichtbaarheid te geven aan zijn opleidingsprogramma.*

7.7. Statistieken

Een probleem dat bij deze evaluatieronde in bijna alle lidstaten is vastgesteld, is dat er niet regelmatig betrouwbare en gedetailleerde statistische gegevens worden verzameld over uitgaande en inkomende verzoeken voor alle vier instrumenten voor wederzijdse erkenning die aan bod komen bij deze evaluatie.

Ook de aggregatie en verzameling van gegevens en de verwerking van statistieken op centraal niveau brengen problemen met zich mee. Deze gebreken en problemen zijn des te duidelijker aanwezig in lidstaten met een gedecentraliseerd systeem, aangezien het lastiger is om gegevens te verzamelen van verschillende autoriteiten op verschillende niveaus dan van één instantie.

Slechts een paar lidstaten verzamelen jaarlijks statistieken op centraal niveau over de bovengenoemde rechtsinstrumenten en deze worden vaak handmatig verzameld en verwerkt, waardoor de gerelateerde zaken niet digitaal geregistreerd staan. Bovendien zijn deze werkzaamheden tijdrovend, onnauwkeurig en versnipperd.

In één lidstaat is het Ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken, en zijn de rechters, rechtbanken en openbaar aanklagers die verantwoordelijk zijn voor het doorgeven of uitvoeren van de besluiten die worden genomen op grond van de instrumenten voor wederzijdse erkenning, verplicht om een kopie van de besluiten naar het Ministerie van Justitie te sturen. Volgens het evaluatieteam is dit een goede praktijk.

In de meeste lidstaten waren de nationale autoriteiten in staat het evaluatieteam algemene cijfers te verstrekken, zoals het aantal genomen of uitgevoerde maatregelen voor de verschillende instrumenten, maar verzamelen de autoriteiten deze gegevens niet systematisch en kunnen ze vaak niet meer gedetailleerde statistieken geven.

Alle lidstaten verzamelen statistieken over het EAB aangezien zij verplicht zijn deze statistieken aan de Europese Commissie te verstrekken. Dergelijke statistieken tonen doorgaans echter enkel het aantal ontvangen en uitgevoerde EAB's, en verdere details over termijnen, weigeringsgronden of de duur van de procedure zijn doorgaans niet beschikbaar.

Een aantal lidstaten verzamelt statistieken over Kaderbesluit 2008/909/JBZ, maar, enkele uitzonderingen daargelaten, is er vaak geen gedetailleerde informatie beschikbaar over de uitkomst van de procedure (hoeveel verzoeken zijn toegekend en hoeveel er zijn afgewezen). In de meeste lidstaten zijn er geen geregistreerde statistieken voor de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

Uit de negende ronde van wederzijdse evaluatie is naar voren gekomen dat een goed functionerend en alomvattend statistisch systeem een beter beeld zou geven van het gebruik van de verschillende kaderbesluiten, en monitoring en analyse van hun toepassing, de tegengekomen obstakels en redenen voor eventuele weigeringen mogelijk zou maken, met het oog op preciezere richtsnoeren voor de toepassing van deze kaderbesluiten en op basis daarvan wijzigingen van het beleid en de werkmethoden. Een dergelijk statistisch systeem zou de instrumenten voor wederzijdse erkenning voor justitiële samenwerking in strafzaken efficiënter kunnen maken.

Bovendien werd opgemerkt dat het ontbreken van computerbestanden tot een ontoereikende follow-up zou kunnen leiden. Momenteel gebruiken slechts een paar lidstaten elektronische hulpmiddelen voor statistische doeleinden. Enkele lidstaten hebben casemanagementsystemen die, indien ze worden afgestemd op andere gegevensverzamelingsystemen of verder worden ontwikkeld, ervoor zouden kunnen zorgen dat de kaderbesluiten van deze ronde van wederzijdse evaluaties beter worden toegepast.

Zoals één verslag vermeldt, zouden geautomatiseerde systemen een nauwkeurig beeld kunnen opleveren van het gebruik van het instrument voor wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen. Ook zouden ze kunnen helpen bepaalde zaken in kaart te brengen, zoals de duur van procedures en de belangrijkste gronden waarop wordt geweigerd een straf te erkennen, en zouden ze de follow-up van verzoeken aan uitvoerende lidstaten kunnen helpen beheren.

In één lidstaat loopt er een project voor het EAB dat, met de nodige aanpassingen, kan worden gebruikt als uitgangspunt om het verzamelen van statistieken inzake de andere instrumenten voor wederzijdse erkenning die aan bod komen bij deze evaluatie, te centraliseren. In een andere lidstaat is er ook een regeling voor een uitgesplitste verzameling van EAB-zaken zodat er binnenkort statistische indicatoren kunnen worden verstrekt over deze zaken.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen een efficiënt en betrouwbaar systeem op te zetten voor de verzameling van statistieken over het gebruik van de kaderbesluiten 2002/584/JBZ, 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ, om zo hun toepassing te kunnen analyseren en beleid en werkmethoden dienovereenkomstig aan te passen. Daarbij worden zij aangemoedigd om het gebruik van elektronische instrumenten te overwegen, teneinde alle bevoegde autoriteiten tijd te besparen en een beter beeld te krijgen van het gebruik van bovengenoemde rechtsinstrumenten.*
-