



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 23 november 2020
(OR. en)**

13214/20

**JAI 1008
COPEN 337
EUROJUST 149
EJN 99**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	13153/20
Betreft:	Conclusies van de Raad "Het Europees aanhoudingsbevel en de uitleveringsprocedures - uitdagingen en de weg vooruit" - Op technisch niveau overeengekomen tekst

Voor de delegaties gaan hierbij de in hoofde genoemde ontwerpconclusies in de versie waarover de lidstaten tijdens informele besprekingen in de Groep COPEN overeenstemming hebben bereikt.

Conclusies van de Raad

**"Het Europees aanhoudingsbevel en de uitleveringsprocedures - uitdagingen en de weg
vooruit"**

DE RAAD HEEFT DE VOLGENDE CONCLUSIES AANGENOMEN:

1. De bescherming van burgers en vrijheden is een kernpunt van de strategische agenda 2019-2024, die op 20 juni 2019 door de Europese Raad is aangenomen. Europa moet een plek zijn waar mensen zich vrij en veilig voelen. De strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit moet daarom worden uitgebreid en geïntensiveerd. Deze ambities moeten tot uiting komen bij de samenwerking in strafzaken en informatie-uitwisseling, en de gemeenschappelijke instrumenten moeten verder worden verbeterd en ontwikkeld.
2. Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ, EAB-kaderbesluit)¹, het belangrijkste instrument voor justitiële samenwerking in strafzaken, heeft de samenwerking tussen de lidstaten vereenvoudigd en versneld. Dit kaderbesluit blijft een essentiële bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstelling van de Unie om haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te bieden.

¹ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

3. Bij verschillende gelegenheden is gesproken over de wijze waarop de justitiële samenwerking in strafzaken verder kan worden verbeterd. Bij deze besprekingen kwam naar voren dat de doeltreffendheid van het EAB-overleveringsmechanisme op sommige gebieden nog beter kon. Zo heeft de Raad in 2018, tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap, conclusies aangenomen over wederzijdse erkenning in strafzaken met de titel "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen"². In 2019 bracht het Roemeense voorzitterschap een verslag uit onder de titel "De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken"³. Het meest recente uitvoeringsverslag van de Commissie van 2 juli 2020⁴, de lopende negende ronde van wederzijdse evaluaties in de Raad⁵, het ontwerpuitvoeringsverslag van de Commissie LIBE van het Europees Parlement van 4 september⁶ en de virtuele conferentie van 24 september 2020 onder het Duitse voorzitterschap⁷ hebben de besprekingen over de toekomst van het EAB een nieuw elan gegeven.
4. Op 13 juni 2022 is het 20 jaar geleden dat het EAB-kaderbesluit werd aangenomen. Om deze verjaardag luister bij te zetten moeten de lidstaten, de Commissie, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), Eurojust, het Europees justitieel netwerk (EJN) en juridische professionals die dagelijks met overleveringsprocedures te maken hebben, ernaar streven de huidige hindernissen bij de toepassing van dit kaderbesluit te overwinnen.

² PB C 449 van 13.12.2018, blz. 6.

³ Doc. 9728/19.

⁴ Doc. COM(2020) 270 final.

⁵ De negende ronde van wederzijdse evaluaties over wederzijdse erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of -beperking; zie document 6333/19 voor de strekking van deze evaluatie.

⁶ Ontwerpverslag over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2019/2207 (INI)), 4 september 2020, EPRS, Europese uitvoeringsbeoordeling van het Europees aanhoudingsbevel, PE 642.839, juni 2020.

⁷ Zie de nota van het voorzitterschap (doc. 11419/20).

5. De Raad is het eens dat er op de volgende gebieden ruimte is voor verbetering:
- A. De nationale omzetting en de praktische toepassing van het EAB-kaderbesluit;
 - B. De ondersteuning van de uitvoerende autoriteiten bij de behandeling van evaluaties inzake grondrechten;
 - C. De aanpak van bepaalde aspecten van de procedure in de uitvaardigende en uitvoerende lidstaat;
 - D. De behandeling van verzoeken tot uitlevering van EU-burgers aan derde landen;
 - E. De aanscherping van de overleveringsprocedures in tijden van crisis.
- A. Verbetering van de nationale omzetting en de praktische toepassing van het EAB-kaderbesluit**
6. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het EAB-kaderbesluit hangt voornamelijk af van de nationale wetgeving waarbij de vereisten van het EU-recht volledig zijn omgezet. Ondanks het vele werk dat al is verricht, is er nog ruimte voor verbetering, met name in het licht van de zich ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).
7. De Raad roept de lidstaten op ervoor te zorgen dat het EAB-kaderbesluit correct wordt omgezet, rekening houdend met de jurisprudentie van het HvJ-EU en de aanbevelingen die voortvloeien uit de vierde en de lopende negende ronde van wederzijdse evaluaties⁸, en uit de uitvoeringsverslagen van de Commissie van 24 januari 2006, 11 juli 2007, 11 april 2011 en 2 juli 2020⁹. Er zij op gewezen dat de Commissie inbreukprocedures heeft gestart op grond van artikel 258 VWEU, en dat zij daar de eerste tijd zo nodig mee zal doorgaan.

⁸ Zie eindverslag doc. 8302/4/09 REV 4 en doc. 6333/19.

⁹ COM(2006) 8 definitief, COM(2007) 407 definitief, COM(2011) 175 definitief en COM(2020) 270 final.

8. Het handboek voor de uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel¹⁰, dat in 2017 voor het laatst is bijgewerkt, is een waardevol instrument gebleken voor juridische professionals. Gezien de ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden, met name met betrekking tot het grote aantal arresten van het HvJ-EU, verzoekt de Raad de Commissie het handboek in de nabije toekomst bij te werken.
9. De lidstaten worden aangemoedigd niet-bindende richtsnoeren voor de toepassing van het EAB vast te stellen, zodat het voor juridische professionals eenvoudiger is de nationale wetgeving ter uitvoering van het EAB-kaderbesluit toe te passen en te interpreteren. Dergelijke richtsnoeren, die rekening moeten houden en verenigbaar moeten zijn met het EAB-handboek, kunnen de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten met name helpen na te gaan of aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van een EAB is voldaan en of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.
10. Het overzicht van Eurojust "Case law by the Court of Justice of the EU on the EAW", laatstelijk bijgewerkt in maart 2020, is een nuttig instrument gebleken voor juridische professionals. De Raad verzoekt Eurojust dit overzicht zo vaak als nodig is bij te werken, en te zorgen dat het in een passende vorm elektronisch beschikbaar blijft.
11. De Raad moedigt de lidstaten, de Commissie en het Europees netwerk voor justitiële opleiding aan om permanente opleiding voor juridische professionals die bij EAB-overleveringsprocedures betrokken zijn te blijven ondersteunen en ruimer aan te bieden, en gedachtewisselingen tussen juridische professionals uit verschillende lidstaten te blijven bevorderen. Door direct contact tussen juridische professionals in verschillende lidstaten groeit het wederzijdse vertrouwen, wat zal leiden tot een betere toepassing van het EAB-kaderbesluit. Ten behoeve van meer wederzijds begrip moeten de mogelijkheden om specifieke opleidingsevenementen te organiseren voor juridische professionals uit twee of meer lidstaten met een hoge wederzijdse werklast verder worden onderzocht.

¹⁰ PB C 335 van 6.10.2017, blz. 1.

12. Bij de COVID-19-pandemie bleek hoe cruciaal de rol van Eurojust en het Europees justitieel netwerk (EJN) is bij de praktische toepassing van het EAB-kaderbesluit. De Raad moedigt Eurojust en het EJN aan hun belangrijke werk voort te zetten en meer te doen op het gebied van informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking tussen de nationale justitiële autoriteiten, en de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zo goed mogelijk te ondersteunen.
13. Om de toepassing van het EAB-kaderbesluit verder te verbeteren, moet een centraal portaal op Unieniveau worden opgezet, waar alle relevante informatie die het gebruik van het EAB voor juridische professionals kan vereenvoudigen, bijeen staat en voortdurend wordt bijgewerkt. Het EJN wordt daarom verzocht om, in overleg met de Commissie, Eurojust en andere betrokkenen, na te gaan wat de mogelijkheden zijn om de website van het EJN - die door de uitgebreide informatie over het EAB reeds een goede basis vormt - uit te breiden en verder te verbeteren.

B. De ondersteuning van de uitvoerende autoriteiten bij de behandeling van evaluaties inzake grondrechten

14. Het bij het EAB-kaderbesluit ingevoerde systeem is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning (overweging 6, artikel 82, lid 1, VWEU); tenuitvoerlegging van het EAB is de regel (artikel 1, lid 2), weigering van tenuitvoerlegging de uitzondering. Een dergelijke weigering kan het risico op straffeloosheid vergroten en de veiligheid van de burgers en de bescherming van slachtoffers ondermijnen, en kan in beginsel alleen worden overwogen onder de in de artikelen 3 en 4 van het kaderbesluit genoemde omstandigheden. Hoewel het kaderbesluit geen weigeringsgrond bevat in geval van dreigende schendingen van de grondrechten, laat dit de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals neergelegd in artikel 6 VEU en in het Handvest van de grondrechten (artikel 1, lid 3, overwegingen 12 en 13), onverlet.

15. Het HvJ-EU heeft erkend dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit, in uitzonderlijke omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden, kan weigeren een EAB ten uitvoer te leggen wanneer er een reëel risico bestaat dat de overlevering van de betrokkene zou kunnen leiden tot onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest¹¹, wegens de detentieomstandigheden in de uitvaardigende staat of een schending van het grondrecht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 47, lid 2, van het Handvest¹², vanwege bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de uitvaardigende staat. Juridische professionals staan dus voor de uitdagende taak om de spanning tussen wederzijdse erkenning en de bescherming van de grondrechten per geval op te lossen.

Bescherming tegen onmenselijke of vernederende behandeling

16. Het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is absoluut, aangezien het nauw samenhangt met de eerbiediging van de menselijke waardigheid, het voorwerp van artikel 1 van het Handvest en een van de in artikel 2 VEU neergelegde fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten¹³.
17. De Raad benadrukt dat de problemen in verband met de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat in die lidstaat moeten worden aangepakt, en alle gedetineerden moeten betreffen. Er bestaan reeds minimumnormen en referentiekaders voor detentieomstandigheden, met inbegrip van voorlopige hechtenis, in de vorm van erkende zachte wetgeving, met name de "European Prison Rules" van de Raad van Europa¹⁴. De Raad moedigt de lidstaten aan de nodige maatregelen te nemen om deze zachte wetgeving na te leven.

¹¹ HvJ-EU, 5 april 2016, C-404/15, Aranyosi en Căldăraru; HvJ-EU, 25 juli 2018, C-220/18 PPU; HvJ-EU, 15 oktober 2019, C-128/18, Dorobantu.

¹² HvJ-EU, 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM. Zie de procedure in de gevoegde zaken C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie e.a.

¹³ HvJ-EU, 5 April 2016, C-404/15, Aranyosi en Căldăraru, punten 85 en 87.

¹⁴ Aanbeveling Rec (2006) 2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de Europese gevangenisregels.

18. De Raad onderstreept hoe belangrijk het is dat juridische professionals de nodige ondersteuning en informatie krijgen om de door het HvJ-EU uiteengezette tweestappenbeoordeling uit te voeren¹⁵. Juridische professionals moeten toegang hebben tot objectieve, betrouwbare, specifieke en goed bijgewerkte informatie om in een eerste fase te kunnen beoordelen of er in de uitvaardigende lidstaat sprake is van tekortkomingen van de detentieomstandigheden. Deze omstandigheden kunnen systemisch of algemeen zijn, en bepaalde groepen personen, of bepaalde detentiecentra betreffen. Voor de tweede stap van de beoordeling moeten juridische professionals krachtens artikel 15, lid 2, van het EAB-kaderbesluit alle noodzakelijke informatie ontvangen over de omstandigheden waaronder de betrokkene daadwerkelijk in bewaring zal worden gehouden, om op basis hiervan te beoordelen of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene bij overlevering een reëel risico loopt op onmenselijke of vernederende behandeling.
19. De Raad is ingenomen met de strafdetentiedatabank, die het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) in 2019 in het leven heeft geroepen en waar informatie van 2015 tot en met 2019 over detentieomstandigheden in alle EU-lidstaten bijeen staat, waardoor de noodzakelijke informatie nu beter te vinden is. Het FRA wordt verzocht deze databank regelmatig bij te werken om ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie voldoet aan de vereisten van het HvJ-EU. Van het FRA wordt ook gevraagd om, op de middellange termijn, te beoordelen of de databank tegemoetkomt aan de behoeften uit de praktijk.
20. De Raad verzoekt de Commissie bij het bijwerken van het EAB-handboek bijzondere aandacht te besteden aan richtsnoeren voor juridische professionals over de wijze waarop met het probleem van de detentieomstandigheden moet worden omgegaan, met medeneming van de resultaten van de lopende negende ronde van wederzijdse evaluaties. In dit verband moet de Commissie ook nagaan of het wenselijk is praktische oplossingen te ontwikkelen, zoals een model voor het opvragen van aanvullende informatie overeenkomstig artikel 15, lid 2, van het EAB-kaderbesluit.

¹⁵ HvJ-EU, 5 April 2016, C-404/15, Aranyosi en Căldăraru; HvJ-EU, 25 juli 2018, C-220/18 PPU, punten 88-94; HvJ-EU, 15 oktober 2019, C-128/18, Dorobantu, punten 52-55.

Eerbieding van het recht op een eerlijk proces

21. Het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 47, lid 2, van het Handvest, is van cruciaal belang om te waarborgen dat alle rechten die mensen aan het Unierecht ontleen, worden beschermd en dat de in artikel 2 VEU neergelegde gemeenschappelijke waarden van de lidstaten, met name de waarde van de rechtsstaat, worden geëerbiedigd¹⁶.
22. De Raad herinnert de lidstaten aan hun verantwoordelijkheid om de eerbiediging van de rechtsstaat in de EU te waarborgen en het recht op een eerlijk proces en met name de toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht te eerbiedigen. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om tekortkomingen te verhelpen teneinde het wederzijdse vertrouwen te versterken en het risico van politisering van de samenwerking in strafzaken te voorkomen. De Raad verzoekt de Commissie in dit verband haar rol als hoedster van de Verdragen te spelen.
23. De Raad onderstreept hoe belangrijk het is dat juridische professionals de nodige ondersteuning en informatie krijgen om de door het HvJ-EU uiteengezette tweestappenbeoordeling - die vereist is indien er een risico is van schending van artikel 47, lid 2, van het Handvest - uit te voeren¹⁷. Juridische professionals moeten toegang hebben tot objectief, betrouwbaar, specifiek en goed bijgewerkt materiaal om in een eerste fase te kunnen beoordelen of er een reëel risico bestaat dat het grondrecht op een eerlijk proces wordt geschonden doordat de rechterlijke instanties in de uitvaardigende lidstaat als gevolg van systemische of algemene tekortkomingen onvoldoende onafhankelijk zijn. Voor de tweede stap moeten juridische professionals op grond van artikel 15, lid 2, van het EAB-kaderbesluit alle informatie ontvangen die nodig is om te beoordelen of er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de betrokkene dat risico loopt indien hij wordt overgeleverd, rekening houdend met de persoonlijke situatie van die persoon en met de aard van het strafbare feit en de feitelijke context die aan het EAB ten grondslag liggen.

¹⁶ HvJ-EU, 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM, punt 48.

¹⁷ HvJ-EU, 25 juli 2018, C-216/18 PPU, LM, punten 61, 68 en 79.

24. De Raad verzoekt de Commissie om bij de bijwerking van het EAB-handboek de juridische professionals richtsnoeren aan te reiken voor de behandeling van gevallen waar artikel 47, lid 2, van het Handvest zou kunnen zijn geschonden en, in overleg met het FRA, na te gaan hoe de toegang tot informatie en informatiebronnen waarnaar juridische professionals kunnen verwijzen, voor hen kan worden verbeterd, rekening houdend met de door het HvJ-EU vastgestelde criteria.

Garanties

25. Overeenkomstig artikel 15, lid 2, van het EAB-kaderbesluit en het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking kan de tenuitvoerleggende autoriteit om aanvullende informatie verzoeken en kan de uitvaardigende autoriteit waarborgen dat de grondrechten van de betrokkene, indien hij wordt overgeleverd, niet zullen worden geschonden¹⁸.
26. De Raad onderstreept dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit, gelet op het wederzijdse vertrouwen dat tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten moet bestaan en waarop het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel berust, althans behoudens duidelijke aanwijzingen van het tegendeel, moet afgaan op deze garantie¹⁹.

¹⁸ HvJ-EU, 25 juli 2018, C-220/18 PPU, ML, punten 108-110.

¹⁹ HvJ-EU, 25 juli 2018, C-220/18 PPU, ML, punt 112.

C. De aanpak van bepaalde aspecten van de procedure in de uitvaardigende en uitvoerende lidstaat

Versterking van de procedurele rechten in EAB-procedures

27. Er is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in strafprocedures. Bij de uitvoering van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten²⁰ als onderdeel van het programma van Stockholm²¹ zijn gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor strafprocedures vastgesteld bij Richtlijn 2010/64/EU (recht op vertolking en vertaling), Richtlijn 2012/13/EU (recht op informatie), Richtlijn 2013/48/EU (recht op toegang tot een advocaat), Richtlijn (EU) 2016/343 (vermoeden van onschuld, recht op aanwezigheid bij het proces), Richtlijn (EU) 2016/800 (procedurele waarborgen voor kinderen) en Richtlijn (EU) 2016/1919 (rechtsbijstand).
28. Uit de uitvoeringsverslagen van de Commissie van 18 december 2018 met betrekking tot de Richtlijnen 2010/64/EU²² en 2012/13/EU²³, en van 27 september 2019 met betrekking tot Richtlijn 2013/48/EU²⁴, blijkt duidelijk dat de omzetting van deze richtlijnen moet worden verbeterd. De Raad roept de betrokken lidstaten op de in de uitvoeringsverslagen vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en te zorgen voor een volledige en correcte uitvoering van de richtlijnen. Er zij op gewezen dat de Commissie inbreukprocedures heeft gestart op grond van artikel 258 VWEU, en dat zij daar de eerste tijd zo nodig mee zal doorgaan.

²⁰ Resolutie van de Raad van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1).

²¹ Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1).

²² Doc. COM(2018) 857 final.

²³ Doc. COM(2018) 858 final.

²⁴ Doc. COM(2019) 560 final.

29. De Raad benadrukt dat de praktische effectiviteit van procedurele rechten in procedures in de uitvaardigende en uitvoerende lidstaten op grond van het EAB-kaderbesluit moet worden beoordeeld. Het verslag van het FRA van 27 september 2019 ("Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and EAW proceedings"), dat ingaat op de situatie in acht lidstaten, is in dit opzicht een waardevolle bijdrage. De Raad verzoekt het FRA te overwegen de studie voort te zetten, uitgebreid naar alle lidstaten en met bijzondere aandacht voor de ervaringen van advocaten die tot 2022 in overleveringsprocedures optreden.

Vertalingen

30. De Raad herinnert eraan dat een EAB moet worden vertaald in een van de officiële of aanvaarde talen van de uitvoerende lidstaat en benadrukt dat een adequate vertaling essentieel is voor de goede werking van de overleveringsprocedures van het EAB.
31. De Raad verzoekt de lidstaten om met betrekking tot de vertaling van het EAB te bezien of zij meer dan nu het geval is de in artikel 8, lid 2, van het EAB-kaderbesluit geboden mogelijkheid kunnen gebruiken om een vertaling in een of meer andere officiële talen van de Europese Unie te aanvaarden, teneinde de procedure te vereenvoudigen en te versnellen.

Overdracht van procedures en jurisdictieconflicten

32. Om straffeloosheid in een Europa zonder grenzen te voorkomen, bijvoorbeeld bij weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB, wanneer er sprake is van een jurisdictieconflict, of van parallelle procedures in twee of meer lidstaten met betrekking tot dezelfde feiten, rijst de vraag hoe de procedures doeltreffend kunnen worden overgedragen en hoe jurisdictieconflicten kunnen worden opgelost.

33. Het kaderbesluit van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (2009/948/JHA)²⁵ heeft tot doel parallelle procedures voor dezelfde feiten en inbreuken te voorkomen op basis van het ne bis in idem-beginsel, maar beperkt zich tot de vaststelling van bepalingen over de uitwisseling van informatie en rechtstreeks overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Zoals blijkt uit het verslag van 16 februari 2018 over de door Eurojust behandelde zaken op het gebied van het voorkomen en oplossen van jurisdictieconflicten, blijven er - met name in complexe zaken en in zaken in verband met negatieve bevoegdheidsconflicten - problemen bestaan.
34. Op dit moment bestaat er geen gemeenschappelijk juridisch kader voor overdracht van strafvervolgning tussen lidstaten. Slechts 13 lidstaten hebben het Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning van de Raad van Europa van 15 mei 1972 bekrachtigd. De andere lidstaten baseren zich op het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, in samenhang met de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie van 29 mei 2000, op bilaterale overeenkomsten of op informele samenwerking.
35. Ondanks verwoede pogingen, met name het initiatief van 16 lidstaten voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de overdracht van strafvervolgning in 2009²⁶, kon in het verleden geen consensus worden bereikt over een EU-instrument. Zoals echter wordt benadrukt in het verslag van Eurojust van 16 februari 2018 en in de conclusies over de 52e plenaire vergadering van het EJM in 2019²⁷, worden juridische professionals nog steeds geconfronteerd met juridische en praktische uitdagingen en zijn zij derhalve geneigd de totstandbrenging van een EU-instrument te ondersteunen.

²⁵ PB L 328 van 15.12.2009, blz. 42.

²⁶ PB C 219 van 12.9.2009, blz. 7.

²⁷ Doc. 14501/19.

36. Gemeenschappelijke regels tussen de lidstaten over de overdracht van procedures en over jurisdictieconflicten kunnen in beginsel een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit door efficiëntere strafprocedures en een betere rechtsbedeling in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
37. In zijn verslag "De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken"²⁸ stelde het Roemeense voorzitterschap voor de noodzaak te onderzoeken van een wetgevingsvoorstel over de overdracht van strafvervolging in een bredere context, met inbegrip van de beoordeling van de bepalingen van Kaderbesluit 2009/948/JHA over rechtsmachtgeschillen. In het licht van dit verslag financierde de Commissie een academische studie over de overdracht van strafvervolging, die in de tweede helft van 2021 zal worden afgerond.
38. De Raad verzoekt de Commissie om, zodra de resultaten van de studie beschikbaar zijn, met de lidstaten, Eurojust en het EJN te bespreken of een nieuw voorstel voor een EU-instrument betreffende de overdracht van strafvervolging haalbaar is en toegevoegde waarde heeft. Zo ja, wordt de Commissie verzocht een effectbeoordeling en, in voorkomend geval, een wetgevingsvoorstel op te stellen.

Bevordering van alternatieven voor detentie en voor het gebruik van een EAB

39. De Raad moedigt de lidstaten aan na te gaan welke mogelijkheden er zijn om, waar van toepassing, het gebruik van niet- vrijheidsbenemende sancties en maatregelen uit te breiden, zoals uiteengezet in de tijdens het Finse voorzitterschap aangenomen conclusies van de Raad over het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen op strafrechtelijk gebied²⁹.

²⁸ Doc. 9728/19.

²⁹ PB C 422 van 16.12.2019, blz. 9.

40. Bij de beoordeling van de gevolgen die de tenuitvoerlegging van een EAB zal hebben voor de vrijheid van de gezochte persoon, moet de uitvaardigende autoriteit beoordelen of het, gelet op de specifieke kenmerken van elk geval, proportioneel is om een EAB uit te vaardigen. Hierbij gaat het met name om de vraag of het EAB het meest geschikte instrument is, of dat er in plaats daarvan gebruik kan worden gemaakt van andere maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking (zoals een Europees onderzoeksbevel, Europees surveillancebevel, of de overbrenging van gedetineerden).
41. De Raad verzoekt de Commissie en de lidstaten na te gaan of meer gebruik van andere maatregelen voor justitiële samenwerking moet worden gemaakt, rekening houdend met de resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties.

D. De behandeling van verzoeken tot uitlevering van EU-burgers aan derde landen

42. De Raad herinnert aan de gedachteswisseling tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Justitie op 4 juni 2020 over de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van uitleveringsverzoeken van derde landen met betrekking tot EU-burgers die geen onderdaan zijn van de aangezochte lidstaat.

43. Volgens de arresten van het HvJ-EU in de zaak Petrukhin en verschillende daaropvolgende arresten³⁰, hebben de lidstaten bij de behandeling van dergelijke verzoeken twee verplichtingen: enerzijds moeten zij de bestaande verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht nakomen en het risico op straffeloosheid van de strafbare feiten tegengaan, maar anderzijds zijn lidstaten die hun onderdanen niet uitleveren verplicht om, overeenkomstig de beginselen van vrij verkeer en non-discriminatie op grond van nationaliteit, burgers van andere lidstaten zo doeltreffend mogelijk te beschermen tegen maatregelen die hun recht van vrij verkeer en verblijf binnen de EU kunnen ontnemen. In dat verband heeft het HvJ-EU verduidelijkt dat de aangezochte lidstaat moet nagaan of er een alternatieve maatregel bestaat die minder nadelig zou zijn voor de uitoefening van de rechten van vrij verkeer en die even doeltreffend zou zijn bij de verwezenlijking van de doelstelling straffeloosheid te voorkomen³¹. Dit houdt in dat de lidstaat waarvan de betrokkene onderdaan is, in kennis wordt gesteld en dat, indien die lidstaat daarom verzoekt, de gezochte persoon op grond van het EAB-kaderbesluit aan die lidstaat wordt overgeleverd, mits die lidstaat rechtsmacht heeft om die persoon te vervolgen voor strafbare feiten die buiten het nationale grondgebied zijn gepleegd³².
44. Er is veel werk verzet om inzicht te verschaffen in de praktische toepassing van de Petrukhin-beginselen door de lidstaten³³. De bestaande jurisprudentie biedt echter geen oplossing in het geval dat de lidstaat van nationaliteit geen EAB kan uitvaardigen tegen de gezochte persoon.

³⁰ HvJ-EU, 6 september 2016, C-182/15 PPU, Petrukhin; HvJ-EU, 10 april 2018, C-191/16, Pisciotti; HvJ-EU, 13 november 2018, C-247/17, Raugevicius; HvJ-EU, 2 april 2020, C-897/19 PPU, Ruska federacija; zie aanhangige zaak C-398/19, Generalstaatsanwaltschaft Berlin.

³¹ HvJ-EU, 6 september 2016, C-182/15, Petrukhin, punten 41, 47-50.

³² HvJ-EU, 6 september 2016, C-182/15, Petrukhin, punten 41, 47-50.

³³ Zie documenten 10429/17, 15786/17 en 15207/17 van de Raad.

45. De Raad is ingenomen met de nuttige analyse van Eurojust en het EJN over de wijze waarop verzoeken om uitlevering van Unie-burgers door derde landen in de praktijk worden behandeld. De Raad zal de resultaten van deze analyse tijdig bespreken en beslissen over de vraag of er vervolgmaatregelen nodig zijn en zo ja, in welke vorm.
46. Uit de ervaring in de praktijk van verschillende lidstaten blijkt dat derde landen in een aantal gevallen ongegronde en onrechtmatige verzoeken om uitlevering indienen. De Raad verzoekt de Commissie na te gaan of, in het licht van de resultaten van de door Eurojust en het EJN opgestelde analyse, verdere maatregelen nodig zijn, zoals een voorstel voor gezamenlijke behandeling van mogelijk onrechtmatige, onder meer door politieke motieven ingegeven, zoek- en uitleveringsverzoeken van derde landen. In dit verband moet rekening worden gehouden met de beste praktijken van de lidstaten.

E. De aanscherping van de overleveringsprocedures in tijden van crisis

47. Om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, hebben de lidstaten diverse maatregelen genomen, zoals het sluiten van grenzen, het opschorten van het luchtverkeer en het opleggen van strikte regels inzake sociale contacten en het bewaren van afstand. Dit had ook aanzienlijke gevolgen voor de justitiële samenwerking in strafzaken, met name voor de procedures van overlevering onder het EAB-kaderbesluit.
48. De Raad benadrukt dat het goed laten functioneren van de justitiële samenwerking in strafzaken in tijden van crisis van groot belang is voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Door COVID-19 werd het belang van een gecoördineerde en snelle uitwisseling van informatie en ervaringen duidelijk, net als de noodzaak om de samenwerking tussen de lidstaten verder te digitaliseren.

49. Wat de noodzakelijke uitwisseling van informatie en ervaringen in tijden van crisis betreft, is een gecoördineerde aanpak door alle betrokken actoren van essentieel belang om dubbel werk te voorkomen en de verzameling en verspreiding van informatie te stroomlijnen. Het gebruik van vragenlijsten is een waardevol instrument gebleken voor het verzamelen van informatie. Ook de regelmatig bijgewerkte compilatie door Eurojust en het EJM, waarin de van Eurojust, het EJM en het voorzitterschap/het secretariaat-generaal van de Raad ontvangen informatie wordt samengebracht, is belangrijk voor de gecoördineerde uitwisseling van informatie, en tevens een belangrijke hulp voor juridische professionals. In de toekomst moet worden nagedacht over een elektronisch platform waarop in tijden van crisis nuttige en dagelijks bijgewerkte informatie kan worden geraadpleegd.
50. De Raad benadrukt dat digitalisering een centrale rol speelt. Bij de COVID-19-pandemie bleek duidelijk dat de grensoverschrijdende justitiële samenwerking snel en volledig moet worden gedigitaliseerd, zoals ook benadrukt wordt in de conclusies van de Raad "Toegang tot de rechter - de kansen van digitalisering benutten", waarover onder het Duitse voorzitterschap overeenstemming is bereikt³⁴. In veel gevallen bestaan er voor praktische problemen digitale oplossingen.
51. De Raad is ingenomen met het eindverslag van de Commissie over de studie over grensoverschrijdende digitale strafrechtspleging van 14 september 2020. Bij de maatregelen die naar aanleiding van deze studie worden genomen, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de volgende aspecten: de totstandbrenging van veilige elektronische communicatiekanalen tussen de bevoegde autoriteiten, een geharmoniseerde aanpak van de erkenning en het gebruik van elektronische handtekeningen, of ten minste een flexibeler gebruik van de bestaande systemen, het creëren van een veilig middel om grote bestanden door te zenden en een betere afstemming van videoconferentiesystemen, met name wat de kwaliteit en de technische interoperabiliteit ervan betreft.

³⁴ PB C 342 1 van 14.10.2020, blz. 1.