

Brussel, 10 december 2024
(OR. en)

15834/1/24
REV 1

LIMITE

COPEN 492
JAI 1691
CATS 107
EJN 32
EVAL 27
EUROJUST 89

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	EINDVERSLAG OVER DE TIENDE RONDE VAN WEDERZIJDSE EVALUATIES over de tenuitvoerlegging van het Europees onderzoeksbevel (EOB)

Overeenkomstig artikel 2 van Gemeenschappelijk optreden 97/827/JBZ van 5 december 1997¹ is het Coördinatiecomité op het gebied van politieële en justitieële samenwerking in strafzaken (CATS) na een informele procedure in aansluiting op zijn vergadering van 10 mei 2021 overeengekomen dat de tiende ronde van wederzijdse evaluaties zich zou toespitsen op de uitvoering van Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (de richtlijn).

Het eindverslag, 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 landenverslagen, alsook aanbevelingen aan de lidstaten en aan de instellingen en organen van de EU. In het eindverslag wordt ook dieper ingegaan op enkele beste praktijken die tijdens de evaluaties de aandacht trokken en die tussen de lidstaten kunnen worden gedeeld.

¹ Gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997 vastgesteld door de Raad op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Na zijn vergadering van 5 november 2024 en de daaropvolgende schriftelijke procedures heeft het CATS het eindverslag op 21 november 2024 goedgekeurd.

Het Coreper/de Raad wordt in kennis gesteld van de resultaten van de tiende ronde van wederzijdse evaluaties, zoals opgenomen in het eindverslag in de bijlage.

Overeenkomstig artikel 8, lid 4, van het bovengenoemde gemeenschappelijk optreden zal het eindverslag tevens ter informatie aan het Europees Parlement worden toegezonden.



**EINDVERSLAG OVER DE
TIENDE RONDE VAN WEDERZIJDSE EVALUATIES
over de tenuitvoerlegging van het Europees onderzoeksbevel (EOB)**

Inhoudsopgave

1. SAMENVATTING.....	7
2. INLEIDING.....	11
3. BEVOEGDE AUTORITEITEN.....	13
3.1. Uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten	13
3.2. Het recht van de verdachte of beschuldigde persoon of slachtoffer om een EOB aan te vragen	15
4. TOEPASSINGSGEBIED VAN HET EOB EN VERHOUDING TOT ANDERE INSTRUMENTEN.....	18
4.1. Het EOB versus andere instrumenten	18
4.2. Het EOB en informatie-uitwisseling.....	20
4.3. Het EOB en de verschillende fasen van de procedure	21
5. INHOUD EN VORM.....	23
5.1. Algemene uitdagingen	23
5.2. Taalregeling en vertaalproblemen.....	26
6. TOEZENDING VAN HET EOB EN RECHTSTREEKSE CONTACTEN	29
6.1. Bepaling van de bevoegde uitvoerende autoriteit	29
6.2. Wijzen van toezending	31
6.3. Rechtstreeks contact.....	33
6.4 Informatieplicht – Bijlage B	33
7. NOODZAAK, EVENREDIGHEID EN TOEPASSING VAN EEN ANDERE SOORT ONDERZOEKSMAAATREGEL	35
8. ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING VAN HET EOB, FORMALITEITEN EN ONTVANKELIJKHEID VAN BEWIJS.....	37
8.1. Erkenning en tenuitvoerlegging overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning ...	37
8.2. Naleving van formaliteiten en ontvankelijkheid van bewijs.....	38
8.3. Termijnen en urgentie	39

8.4. Kosten	41
9. SPECIALITEITSBEGINSEL.....	43
9.1. Gebruik van bewijsmateriaal door de uitvaardigende staat in andere procedures	43
9.2. Instelling van nieuwe strafrechtelijke onderzoeken naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van een EOB	44
10. GRONDEN VOOR WEIGERING VAN DE ERKENNING OF DE TENUITVOERLEGGING.....	46
10.1. Algemene opmerkingen.....	46
10.2. Dubbele strafbaarheid	49
10.3. <i>Ne bis in idem-beginsel</i>	50
10.4. Immuniteiten en voorrechten	50
10.5. Grondrechten	52
11. RECHTSMIDDELEN	54
11.1. Rechtsmiddelen in de uitvaardigende en de uitvoerende staat	54
11.2. De arresten in de zaken Gavanozov	55
12. SPECIFIEKE ONDERZOEKSMAATREGELEN	59
12.1. Algemene opmerkingen.....	59
12.2. Tijdelijke overbrenging	60
12.3. Verhoor per videoconferentie	62
12.3.1. Verhoor van de verdachte/beschuldigde in de onderzoeks- en procesfase met het oog op bewijsgaring.....	63
12.3.2. Verhoor per videoconferentie met het oog op de deelname van de beschuldigde aan het hoofdproces.....	65
12.3.3. Verhoor per videoconferentie zonder een EOB uit te vaardigen	68
12.3.4. Praktische uitdagingen	69
12.4. Verhoor per telefoonconferentie.....	70
12.5. Inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen en inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties	71
12.6. Interceptie van telecommunicatie	73

12.6.1.	Betekenis en reikwijdte van “interceptie van telecommunicatie”	74
12.6.2.	Het kennisgevingsmechanisme uit hoofde van artikel 31	75
12.6.3.	Doorzending van intercepties	77
12.7.	Grensoverschrijdende observatie	78
12.8.	Infiltratieoperaties	79
13.	STATISTIEKEN	82
14.	OPLEIDING	84
15.	LIJST VAN AANBEVELINGEN	89
15.1.	Aanbevelingen aan de lidstaten	89
15.2.	Aanbevelingen aan de Commissie, het EJN, het ENJO en Eurojust	94

1. SAMENVATTING

De tiende ronde van wederzijdse evaluaties was gericht op Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (de richtlijn)². De richtlijn is er gekomen naar aanleiding van de duidelijk aangetoonde praktische behoefte aan een alomvattend systeem, gebaseerd op wederzijdse erkenning, voor het verkrijgen van bewijsmateriaal in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. Ze vervangt het vroegere gefragmenteerde systeem voor bewijsgaring, rekening houdend met de flexibiliteit van het traditionele systeem van wederzijdse rechtshulp.

Het doel van deze evaluatie is niet alleen de juridische kwesties onder de loep te nemen, maar ook de praktische en operationele aspecten die verband houden met de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Het was een waardevolle gelegenheid om op zoek te gaan naar verbeterpunten, alsook naar beste praktijken om te delen tussen de lidstaten³.

Uit deze evaluatieronde is gebleken dat de lidstaten vaak een beroep doen op de richtlijn en dat die in de praktijk over het algemeen goed werkt, voornamelijk dankzij de pragmatische en flexibele aanpak van de bevoegde autoriteiten bij de toepassing van het Europees onderzoeksbevel (EOB). Dat de lidstaten inspanningen leveren om de efficiënte werking van dit instrument te waarborgen, blijkt uit de talrijke beste praktijken die tijdens deze evaluaties in kaart zijn gebracht, telkens met de bedoeling om de justitiële samenwerking bij bewijsgaring te verbeteren.

Er zijn echter belangrijke gebieden voor verbetering en ontwikkeling vastgesteld die op nationaal en EU-niveau moeten worden aangepakt.

Een van de belangrijkste conclusies van deze evaluatie is dat de volgende kritieke kwesties moeten worden verduidelijkt of een aanpassing van de EU-wetgeving vergen.

² De richtlijn is tweemaal gewijzigd, bij Richtlijn (EU) 2022/228 met betrekking tot de aanpassing ervan aan de Unievoorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens, en bij Richtlijn (EU) 2023/2843 wat betreft de digitalisering van de justitiële samenwerking.

³ Het Europees onderzoeksbevel is niet van toepassing op Denemarken en Ierland. Zij komen derhalve niet aan bod in deze evaluatieronde.

Al dan niet toepassen van het specialiteitsbeginsel. Sommige lidstaten zijn van oordeel dat de toestemming van de uitvoerende staat vereist is om het via een EOB verzamelde bewijsmateriaal in verschillende strafprocedures te gebruiken, terwijl andere van mening zijn dat het specialiteitsbeginsel niet van toepassing is in het kader van het EOB. Om de consistentie op dit belangrijke punt te waarborgen, wordt de Commissie verzocht te verduidelijken of het specialiteitsbeginsel al dan niet van toepassing is in de context van het EOB, door indien nodig een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen.

Interceptie van telecommunicatie. Uit de evaluaties is gebleken dat er onder de lidstaten geen eensgezindheid bestaat over de vraag of observatie met behulp van technische middelen, zoals gps-tracking en het plaatsen van af luisterapparatuur in voertuigen, al dan niet onder het begrip “interceptie van telecommunicatie” valt. Die onzekerheid zorgt voor grote problemen, met name bij de toepassing van het kennisgevingsmechanisme van artikel 31 van de richtlijn. Daarom hebben de evaluatieteams de Commissie verzocht een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen en het begrip “interceptie van telecommunicatie” te verduidelijken. Een grote meerderheid van de mensen uit de praktijk en deskundigen vond echter dat observatiemaatregelen zoals gps-tracking en het plaatsen van af luisterapparatuur in voertuigen zouden moeten worden ondersteund door een kennisgevingsmechanisme zoals dat waarin artikel 31 van de richtlijn voorziet voor gevallen waarin geen technische bijstand is vereist van de lidstaat waar de persoon op wie de maatregel van toepassing is zich bevindt.

Grensoverschrijdende observatie en artikel 40 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO). Het verband tussen de richtlijn en artikel 40 SUO is zeer problematisch gebleken op het gebied van grensoverschrijdende observatie. Terwijl grensoverschrijdende observatie in sommige lidstaten onder politieke samenwerking valt, beschouwen andere dit als een onderdeel van justitiële samenwerking. Mensen uit de praktijk en deskundigen zijn het erover eens dat de richtlijn moet worden gewijzigd om te verduidelijken in hoeverre ze van toepassing is op grensoverschrijdende observatie met het oog op bewijsgaring in strafprocedures.

Het EOB met betrekking tot informatie-uitwisseling. Tijdens de evaluatie hebben sommige lidstaten gewezen op een leemte in de richtlijn, namelijk het ontbreken van een regeling inzake de procedure op grond waarvan een EOB kan worden uitgevaardigd en uitgevoerd om toestemming te vragen en te verlenen voor het gebruik van reeds eerder tussen rechtshandhavingsautoriteiten gedeelde of spontaan uitgewisselde informatie als bewijsmateriaal in strafprocedures. Dit is met name van belang in gevallen waarin krachtens de lex fori toestemming vereist is voor het gebruik van reeds tussen politiediensten uitgewisselde informatie als bewijsmateriaal in strafzaken.

Bijlage A. Mensen uit de praktijk uit verschillende lidstaten hebben aangedrongen op wetgevende maatregelen om bijlage A gebruiksvriendelijker te maken en hebben diverse wijzigingen voorgesteld die het volgens hen gemakkelijker zouden maken om die bijlage in te vullen en die de communicatie tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten zouden verbeteren.

Een ander onderwerp dat tijdens de evaluaties uitvoerig is besproken, betreft het gebruik van videoconferenties om ervoor te zorgen dat een beschuldigde vanuit een andere lidstaat aan het proces kan deelnemen. Sommige lidstaten vaardigen en voeren EOB's uit om de beschuldigde via videoconferentie op afstand aan het proces te laten deelnemen, terwijl andere lidstaten van mening zijn dat dit buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt omdat het geen (of niet altijd) verband houdt met bewijsgaring. Voorts hebben sommige lidstaten de vraag gesteld of het recht op een eerlijk proces en de naleving van de algemene beginselen van de nationale rechtsstelsels niet in het gedrang komen als een beschuldigde via videoconferentie aan een proces deelneemt. Uit de evaluaties is echter naar voren gekomen dat deze kwestie verder moet worden onderzocht om op zoek te gaan naar mogelijke wetgevingsoplossingen op EU-niveau.

Hoewel de richtlijn tot doel had om voor één enkel instrument voor bewijsgaring te zorgen, worden EOB's in de praktijk vaak (gedeeltelijk) uitgevaardigd voor andere doeleinden. Er zijn ook situaties waarin het doel van de gevraagde maatregel niet duidelijk is of in de loop van het onderzoek verandert, bijvoorbeeld als vermogensbestanddelen in beslag worden genomen om bewijsmateriaal te verzamelen en – in een later stadium – worden bevroren met het oog op confiscatie. De lidstaten zouden graag meer richtsnoeren op EU-niveau krijgen over het toepassingsgebied van het EOB en het verband tussen het EOB en andere instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken.

Er werden ook operationele aanbevelingen aan de lidstaten gedaan om het wederzijds vertrouwen verder te sterken en het EOB vlotter toe te passen. In dit verband werd de lidstaten onder meer aanbevolen specialisatie binnen hun bevoegde autoriteiten te bevorderen; ervoor te zorgen dat de uitvaardigende autoriteiten een duidelijk gestructureerde en begrijpelijke beschrijving van de feiten en de gevraagde maatregelen in bijlage A verstrekken, samen met een goede vertaling; een flexibelere taalregeling vast te stellen; rechtstreeks contact tussen de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteiten en de volledige toepassing van de overlegprocedures van de richtlijn te bevorderen en de termijnen voor de tenuitvoerlegging van het EOB en de door de uitvaardigende autoriteiten gevraagde formaliteiten beter na te leven.

Tot slot zijn tijdens de evaluaties zeer weinig gevallen werden gemeld waarin gronden voor weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging werden ingeroepen. Er wordt nauwelijks verwezen naar de schending van de grondrechten – voor het eerst opgenomen in een instrument voor wederzijdse erkenning – als grond voor weigering van tenuitvoerlegging. Hoewel alle gronden voor weigering van tenuitvoerlegging in de richtlijn facultatief zijn, zijn ze — of sommige ervan — in de omzettingwetgeving van verschillende lidstaten bindend geworden. Voorts hebben sommige lidstaten extra gronden voor weigering van tenuitvoerlegging ingevoerd die niet in de richtlijn zijn opgenomen. De lidstaten is aanbevolen hun omzettingwetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

2. INLEIDING

Met Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JBZ van 5 december 1997⁴ (“het gemeenschappelijk optreden”) werd een mechanisme ingesteld voor de evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Overeenkomstig artikel 2 van het gemeenschappelijk optreden kwam het Coördinatiecomité op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (CATS) na een informele procedure in aansluiting op zijn vergadering van 10 mei 2021 overeen dat de tiende ronde van wederzijdse evaluaties zich zou toespitsen op het EOB.

Het doel van deze evaluatieronde, waarbij zowel de tekortkomingen en verbeterpunten in de toepassing van de richtlijn als beste praktijken in kaart werden gebracht, is ervoor te zorgen dat het beginsel van wederzijdse erkenning in alle stadia van strafprocedures in de hele Unie doeltreffender en consistenten wordt toegepast.

Een meer consistente en doeltreffende tenuitvoerlegging van de richtlijn zou het wederzijds vertrouwen tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten sterken en de grensoverschrijdende justitiële samenwerking in strafzaken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht ten goede komen. Bovendien kan dit evaluatieproces de lidstaten nuttige input bieden bij de toepassing van de richtlijn.

De bezoeken ter plaatse liepen van januari 2023 tot april 2024, in de volgorde die het CATS op 29 juni 2022 via een stilzwijgende procedure⁵ heeft vastgesteld.

⁴ Gemeenschappelijk Optreden van 5 december 1997 vastgesteld door de Raad op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

⁵ Doc. ST 10119/22.

Overeenkomstig artikel 3 van het gemeenschappelijk optreden stelde het voorzitterschap een lijst op van deskundigen die de evaluaties zouden uitvoeren. De lidstaten hadden daartoe deskundigen met grondige kennis op het te evalueren gebied aangewezen. De evaluatieteams bestonden uit drie nationale deskundigen, bijgestaan door een of meer ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad en door waarnemers. Voor deze ronde van wederzijdse evaluaties werd overeengekomen dat de Europese Commissie en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) als waarnemers zouden worden uitgenodigd.⁶

Dit verslag, 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 landenverslagen, alsook aanbevelingen aan de lidstaten en de instellingen en organen van de EU, rekening houdend met de meest relevante of vaakst terugkerende aanbevelingen in de verslagen over de geëvalueerde lidstaten. In de tekst wordt ook dieper ingegaan op enkele beste praktijken die tijdens de wederzijdse evaluaties de aandacht trokken en die tussen de lidstaten kunnen worden gedeeld.

⁶ Doc. ST 10119/22.

3. BEVOEGDE AUTORITEITEN

3.1. Uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten

Artikel 2 van de richtlijn bevat de definities van een uitvaardigende autoriteit en een uitvoerende autoriteit in het kader van het EOB. Op grond van de richtlijn is een uitvaardigende autoriteit een rechter, een rechtbank, een onderzoeksrechter of een officier van justitie, of een andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit optreedt (bijvoorbeeld de politie of een administratieve autoriteit). Wanneer een autoriteit van deze laatste categorie optreedt als uitvaardigende autoriteit, moet een EOB altijd door een rechterlijke autoriteit worden gevalideerd voordat het aan de uitvoerende staat wordt toegezonden⁷. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft verder verduidelijkt⁸ dat EOB's die zijn uitgevaardigd om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, niet door een openbaar aanklager kunnen worden uitgevaardigd wanneer in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel een rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen. Sommige lidstaten blijken echter de procedure om hun nationale wetgeving aan dit arrest aan te passen nog niet te hebben afgerond. Naar aanleiding van dit arrest zijn enkele andere lidstaten de onderliggende rechterlijke beslissing waarbij de onderzoeksmaatregel wordt gelast systematisch beginnen toe te voegen of de uitvaardigende staat beginnen te verzoeken om die beslissing toe te zenden.

Een uitvoerende autoriteit is een autoriteit die bevoegd is om een EOB in overeenstemming met de richtlijn en de in een soortgelijke binnenlandse zaak geldende procedures te erkennen en ten uitvoer te laten leggen.

Bovendien biedt de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om een of meer centrale autoriteiten aan te wijzen om de bevoegde autoriteiten bij te staan. Een lidstaat kan ook zijn centrale autoriteit(en) belasten met de administratieve toezending en ontvangst van EOB's en de desbetreffende officiële correspondentie (artikel 7, lid 3, van de richtlijn).

⁷ Zie verdere arresten van het Hof van Justitie in zaak C-584/19 PPU Staatsanwaltschaft Wien/A. e.a., in zaak C-16/22 Staatsanwaltschaft Graz, en in zaak C-670/22 M.N. (EncroChat).

⁸ Arrest in zaak C-724/19 Strafzaak tegen HP.

Bij de omzetting van de richtlijn hebben de lidstaten de verzending en ontvangst van EOB's op verschillende manieren georganiseerd. In het algemeen is uit de evaluatie echter gebleken dat de openbare aanklager in de meeste lidstaten over de bevoegdheid beschikt om tijdens de fase van het vooronderzoek een EOB uit te vaardigen of te valideren, terwijl de rechtbank en/of een rechter bevoegd is om tijdens het proces een EOB uit te vaardigen. Een soortgelijke aanpak geldt voor de tenuitvoerlegging van EOB's, hoewel het niet ongebruikelijk is dat één bevoegde autoriteit beslissingen neemt over de erkenning en tenuitvoerlegging van EOB's (vaak het openbaar ministerie) en die vervolgens overeenkomstig de nationale procedures doorstuurt naar een andere autoriteit voor uitvoering.

Verscheidene lidstaten hebben een of meer centrale autoriteiten aangewezen, maar hun bevoegdheden lopen sterk uiteen. In het algemeen werd opgemerkt dat wanneer het ministerie van Justitie als centrale autoriteit werd aangewezen, zijn bevoegdheid beperkt was tot statistische taken of, waar nodig, het faciliteren van rechtstreeks contact tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten. Andere lidstaten hebben formeel geen centrale autoriteit aangewezen, maar beschikken wel over een sterk gecentraliseerd systeem, waarbij alle inkomende en uitgaande EOB's via één enkele autoriteit moeten passeren. Vaak gaat het om een openbaar ministerie en speelt die autoriteit een belangrijke rol door kwaliteitscontroles te verrichten en andere belangrijke input te leveren over alle aspecten met betrekking tot het EOB.

Ongeacht welke autoriteiten in de verschillende lidstaten bevoegd zijn om EOB's uit te vaardigen en/of ten uitvoer te leggen, is uit de tiende ronde van wederzijdse evaluaties gebleken dat een sterke specialisatie een zeer positieve invloed heeft op de toepassing van het EOB in de praktijk. De evaluatieteams hebben in dit verband talrijke beste praktijken genoteerd. De lidstaten kregen goede punten voor het feit dat openbare aanklagers, rechters, griffiers en onderzoeksautoriteiten gespecialiseerd zijn in internationale samenwerking; de oprichting van gespecialiseerde eenheden die verantwoordelijk zijn voor het uitvaardigen en/of uitvoeren van EOB's werd uitermate positief beoordeeld. Mensen uit de praktijk die niet dagelijks met EOB's werken, spraken hun waardering uit voor de mogelijkheid om hun gespecialiseerde collega's om advies te vragen en er zo voor te zorgen dat het EOB correct en consistent wordt toegepast. Bovendien is rechtstreekse communicatie tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten gebaat bij een zekere mate van specialisatie aan beide zijden.

Anderzijds werd in enkele landenverslagen geconcludeerd dat een aanbeveling nodig was om een gebrek aan specialisatie aan te pakken. Hoewel veel lidstaten goede punten scoorden met het hoge niveau van specialisatie binnen één bevoegde autoriteit, was het uitzonderlijk om hetzelfde specialisatieniveau te vinden bij alle andere bevoegde autoriteiten die het EOB in die lidstaat behandelen.

Bovendien is gebleken dat coördinatie tussen de verschillende (gespecialiseerde) autoriteiten in dezelfde lidstaat even belangrijk is voor het verkrijgen van bewijsmateriaal in grensoverschrijdende onderzoeken. EOB's waarin om meerdere onderzoeksmaatregelen wordt verzocht, moeten vaak worden uitgevoerd door verschillende uitvoerende autoriteiten, afhankelijk van bijvoorbeeld de aard van de gevraagde maatregel en/of het territoriale verband. Vanuit het oogpunt van de uitvaardiging wezen de lidstaten op de problemen met EOB's waarin om meerdere onderzoeksmaatregelen werd verzocht, zoals de moeilijkheid om rechtstreeks contact te leggen met alle betrokken autoriteiten in de uitvoerende staat en een volledig overzicht te krijgen van de stand van uitvoering van het EOB. Er werd aangedrongen op meer coördinatie tussen alle partijen die bij het EOB zijn betrokken. Binnen de uitvoerende staat is een grondige coördinatie op nationaal niveau tussen de verschillende uitvoerende autoriteiten zeer belangrijk, zowel op justitieel als op politieel niveau. In dezelfde geest oogstten enkele lidstaten lof voor de duidelijke regelingen die ze hebben getroffen met betrekking tot de autoriteit die belast is met het coördineren van de uitvoering van EOB's.

3.2. Het recht van de verdachte of beschuldigde persoon of slachtoffer om een EOB aan te vragen

Volgens artikel 1, lid 3, van de richtlijn kan om de uitvaardiging van een EOB worden verzocht door een verdachte of een beschuldigde persoon, of namens hem door een advocaat. Er zijn geen problemen vastgesteld bij de omzetting van deze bepaling door de lidstaten. Hoewel de procedures op sommige punten verschillen, bieden alle onderzochte lidstaten verdachten of beschuldigten de mogelijkheid te verzoeken dat bewijsmateriaal wordt verzameld, onder meer door middel van een EOB.

In de praktijk zien we in alle lidstaten dat de verdediging nauwelijks gebruik maakt van die mogelijkheid. De beoordelaars vernamen dat daar verschillende redenen voor zijn. Ten eerste gaven vertegenwoordigers van verschillende balies aan dat de verdediging in de fase voorafgaand aan het proces beperkte rechten en toegang tot de dossiers heeft, hetgeen een praktische beperking vormt voor de indiening van dergelijke verzoeken. In de tweede plaats werd de termijn waarbinnen de verdediging dergelijke verzoeken moest indienen soms als een beperkende factor genoemd. Niettemin lijkt het gebrek aan kennis onder advocaten de belangrijkste factor te zijn die aan de basis ligt van het geringe aantal verzoeken. Verscheidene vertegenwoordigers van de orde van advocaten gaven aan dat zij eenvoudigweg niet weten wanneer en hoe zij dergelijke verzoeken moeten indienen. Daardoor kon slechts een handvol lidstaten hun praktische ervaringen op dit gebied delen. In die lidstaten waren de mensen uit de praktijk aan beide zijden echter over het algemeen tevreden met de bestaande procedures.

De richtlijn bevat geen soortgelijke bepaling die slachtoffers het recht geeft te verzoeken om de uitvaardiging van een EOB. De vraag of de richtlijn in dit opzicht zou moeten worden gewijzigd, is af en toe aan de orde gesteld, maar er werd geen brede consensus gevonden. Er werd niettemin vastgesteld dat het nationale recht van de meeste lidstaten het slachtoffer op de een of andere manier de mogelijkheid biedt een verzoek tot bewijsgaring in te dienen, waarna een EOB kan worden uitgevaardigd. Dit is herhaaldelijk erkend als beste praktijk, aangezien het wordt beschouwd als een aanvulling op het recht van het slachtoffer om bewijs te leveren uit hoofde van Richtlijn 2012/29/EU.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangemoedigd om het specialisatieniveau van al hun autoriteiten die met internationale samenwerkingsinstrumenten werken, waaronder het EOB, te handhaven en waar mogelijk te verhogen. Lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, zouden gespecialiseerde bureaus en/of eenheden kunnen oprichten waar specialisten, zoals openbare aanklagers, rechters, politiefunctionarissen en griffiers, dergelijke zaken behandelen.*
- *De lidstaten bevestigen opnieuw het belang van rechtstreeks contact tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten voor een optimale uitvoering van EOB's. Om een en ander efficiënter te doen verlopen en de communicatie met de uitvaardigende autoriteit te vergemakkelijken, worden de lidstaten aangemoedigd ervoor te zorgen dat er wettelijke en/of operationele regelingen gelden voor een doeltreffende coördinatie tussen hun nationale uitvoerende autoriteiten in gevallen waarin EOB's worden uitgevaardigd voor meerdere onderzoeksmaatregelen waarbij verschillende bevoegde uitvoerende autoriteiten zijn betrokken.*

4. TOEPASSINGSGEBIED VAN HET EOB EN VERHOUDING TOT ANDERE INSTRUMENTEN

4.1. Het EOB versus andere instrumenten

In de richtlijn is bepaald dat een EOB kan worden uitgevaardigd om één of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op bewijsgaring. Een EOB kan tevens worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat. In artikel 3 van de richtlijn is bepaald dat het EOB alle onderzoeksmaatregelen omvat met uitzondering van het instellen van een gemeenschappelijk onderzoeksteam (GOT).

In werkelijkheid hebben de lidstaten echter aangegeven dat ze regelmatig EOB's ontvangen voor andere doeleinden dan het verkrijgen van bewijsmateriaal, bijvoorbeeld in situaties waarin een verzoek om wederzijdse rechtshulp de juiste optie zou zijn geweest. Er zijn ook zogenaamde "hybride" EOB's, waarbij om onderzoeksmaatregelen tot bewijsgaring wordt verzocht, samen met andere maatregelen die strikt genomen buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.

Hoewel vaak werd benadrukt hoe belangrijk het is het toepassingsgebied van het EOB te eerbiedigen, worden door de meeste lidstaten regelmatig EOB's aanvaard en uitgevoerd in situaties waarin een verzoek om wederzijdse rechtshulp het juiste instrument zou zijn, bijvoorbeeld wanneer stukken niet ten behoeve van de bewijsgaring worden betekend. De redenering achter deze benadering is dat aan een verzoek om wederzijdse rechtshulp geen formele vereisten zijn gekoppeld. In de praktijk wordt het EOB aanvaard als verzoek om wederzijdse rechtshulp, mits alle voorwaarden zijn vervuld. Die flexibele houding wordt vaak gezien als een beste praktijk die de efficiëntie van de internationale samenwerking in strafzaken ten goede komt en extra verzoeken en potentiële (vertaal)kosten voorkomt.

Wat het Europees aanhoudingsbevel (EAB) betreft, ontvingen veel lidstaten tegelijk EOB's en EAB's. In deze gevallen wordt het EOB soms toegezonden met als enig doel een persoon te lokaliseren, terwijl in het EAB wordt verzocht die persoon aan te houden. De meeste lidstaten vinden dit echter overbodig en voeren aan dat het EAB ook toestaat maatregelen te nemen om een persoon te lokaliseren met het oog op aanhouding (tenuitvoerlegging van het EAB). Daartoe kunnen ook politiekkanalen worden gebruikt. Anderzijds wordt de uitvoering van een EOB om een persoon te lokaliseren met het oog op latere aanhouding op grond van een EAB doorgaans niet door de lidstaten geweigerd.

Een aantal mensen uit de praktijk gaven aan dat zij regelmatig de afweging moeten maken of het uitvaardigen van een EOB om een verdachte/beschuldigde te verhoren voor bewijsgaring al dan niet een effectief alternatief is voor een EAB. Deze benadering volgt de geest van overweging 26 van de richtlijn en wordt door de beoordelaars goedgekeurd.

Wat de bevriezing en inbeslagneming van vermogensbestanddelen betreft, blijkt uit de evaluatie dat het onderscheid tussen inbeslagneming van vermogensbestanddelen voor de bewijsvoering enerzijds en bevriezing met het oog op confiscatie anderzijds in de praktijk voor problemen zorgt. Talrijke lidstaten melden dat zij EOB's hebben ontvangen om vermogensbestanddelen in beslag te nemen die vervolgens moeten worden geconfisqueerd, hoewel om een dergelijke maatregel moet worden verzocht door middel van een beviezingscertificaat overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1805. Mensen uit de praktijk erkennen dat het doel van het bevrozen of in beslag nemen van vermogensbestanddelen gemengd kan zijn en in de loop van het onderzoek kan veranderen. Het parallelle/gelijktijdige gebruik van twee instrumenten kan in de praktijk voor verwarring en vertraging zorgen. Een ander probleem was het feit dat een beviezingscertificaat vaak wordt voorafgegaan door een EOB, waardoor het bestaan en de locatie van relevante vermogensbestanddelen aan het licht kwamen. Die problemen zijn nog complexer wanneer verschillende autoriteiten bevoegd zijn voor de behandeling van respectievelijk een EOB en een beviezingscertificaat.

Tijdens verschillende evaluatiebezoeken werd gesproken over vermogensbestanddelen zoals luxegoederen en geld. Sommige lidstaten voeren aan dat deze niet op basis van een EOB in beslag mogen worden genomen, terwijl andere van oordeel zijn dat ze in sommige gevallen kunnen bijdragen aan de bewijsvoering.

Wat GOT's betreft, hebben de meeste lidstaten geen moeilijkheden ondervonden. Indien een GOT bewijsmateriaal van een niet-deelnemende lidstaat moet verkrijgen, is het een goede praktijk in het EOB te vermelden dat het onderzoek door een GOT wordt gevoerd en dat de resultaten van de tenuitvoerlegging van het EOB met alle deelnemers zullen worden gedeeld. In het algemeen vormt deze praktijk geen probleem voor de GOT-leden of voor de niet-deelnemende uitvoerende staat. Eén lidstaat voerde aan dat het specialiteitsbeginsel niet van toepassing is in het kader van EOB's en dat bewijsmateriaal dat is verzameld via een door een GOT-lid uitgevaardigd EOB niet alleen kan worden gedeeld met de andere GOT-leden, maar ook op bredere schaal. Enkele lidstaten geven aan dat zij, wanneer de onderzoeken niet voldoende overlappen, andere samenwerkingsinstrumenten, zoals het EOB, verkiezen boven een GOT.

Tijdens de bezoeken wezen verschillende mensen uit de praktijk erop dat de wisselwerking met andere gerechtelijke instrumenten soms voor problemen en vertraging zorgt. Dit is met name het geval wanneer het doel van de maatregel in de loop van de strafprocedure verandert. Deskundigen en mensen uit de praktijk waren het er echter over eens dat de uitvaardigende autoriteiten in bijlage A altijd moeten aangeven of voor dezelfde zaak andere rechtsinstrumenten worden gebruikt (zie ook hoofdstuk 5).

Er wordt aangegeven dat meer aandacht zou moeten worden besteed aan het onderlinge verband tussen de verschillende instrumenten om ervoor te zorgen dat ze naadloos op elkaar aansluiten, zoals wordt benadrukt in overweging 34 van de richtlijn. In sommige landenverslagen wordt gepleit voor een handboek of richtsnoeren van de Commissie en/of meer opleiding door het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) op dit gebied.

4.2. Het EOB en informatie-uitwisseling

De lidstaten behandelen inkomende en uitgaande EOB's waarbij toestemming wordt gevraagd voor het gebruik van eerder via politieke samenwerking verkregen informatie als bewijsmateriaal in strafprocedures. De uitvoerende staten zijn daar over het algemeen toe bereid, hoewel er problemen rijzen met betrekking tot de juiste procedure om die toestemming te geven. In de richtlijn is geen toestemmingsprocedure vastgelegd, terwijl Kaderbesluit 2006/960/JHA en de opvolger daarvan, Richtlijn (EU) 2023/977, beide voorzien in de mogelijkheid om toestemming te verlenen, maar niet vermelden hoe dat moet gebeuren.

De spontane uitwisseling van informatie tussen justitiële autoriteiten werd door de lidstaten niet zo vaak genoemd als manier om toestemming te vragen voor het gebruik van eerder via politieke samenwerking verkregen informatie. Er werd ook aangevoerd dat hier in de richtlijn niets over wordt gezegd⁹ en dat de lidstaten van mening verschillen over de vraag of er altijd een EOB moet worden uitgevaardigd voor het gebruik van door spontane uitwisseling verkregen bewijsmateriaal.

⁹ In tegenstelling met bijvoorbeeld artikel 7 van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (2000/C 197/01).

Al met al concludeerden verschillende evaluatieteams dat deze kwestie moet worden uitgeklaard en dat het bijgevolg nuttig zou zijn dat de richtlijn voorziet in een duidelijke mogelijkheid om toestemming te vragen voor het gebruik van eerder tussen rechtshandhavingsautoriteiten gedeelde of spontaan tussen justitiële autoriteiten uitgewisselde informatie als bewijsmateriaal in strafprocedures.

4.3. Het EOB en de verschillende fasen van de procedure

De richtlijn bestrijkt alle fasen van de strafprocedure, met inbegrip van de gerechtelijke fase. Uit de evaluatie is echter gebleken dat de lidstaten het niet eens zijn over het gebruik van het EOB na de definitieve beslissing die na de strafprocedure is gegeven. Sommige lidstaten zijn van mening dat de richtlijn aldus kan worden uitgelegd dat een EOB ook maatregelen voor na de definitieve beslissing kan omvatten, zoals het verkrijgen van locatiegegevens om contact op te nemen met een veroordeelde, in afzonderlijke financiële onderzoeken met het oog op het de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel of in procedures betreffende de toepassing van alternatieve straffen en proeftijdbeslissingen.

Voorts verklaarden verschillende lidstaten dat zij nooit te maken hebben gehad met een EOB bij de tenuitvoerlegging van een definitieve beslissing, maar in theorie geen bezwaar zien voor het uitvaardigen/uitvoeren van een EOB in dat stadium, zolang dat voor de bewijsvoering gebeurt en een EOB in feite het juiste instrument is.

Andere lidstaten stelden nadrukkelijk dat een EOB nooit mag worden gebruikt in de fasen van de tenuitvoerlegging van een definitieve beslissing, aangezien dit buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt en er daarvoor andere instrumenten beschikbaar zijn. In de praktijk ziet het ernaar uit dat EOB's slechts zelden in dit stadium worden gebruikt, waardoor ook de ervaring (met de problemen) ermee op dit gebied beperkt is. Enkele lidstaten hebben voorbeelden gegeven van gevallen waarin zij de uitvaardigende staat hebben verzocht voor hun verzoek een ander toepasselijk instrument te gebruiken. Doorgaans werd hierover via rechtstreeks overleg tussen de autoriteiten overeenstemming bereikt.

AANBEVELINGEN

- *De Commissie wordt opgeroepen te bekijken of zij een handboek of richtsnoeren kan opstellen over het EOB en de samenhang ervan met andere instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken, waaronder het EAB-kaderbesluit en Verordening (EU) 2018/1805 inzake bevrozings- en confiscatiebevelen. Voorts wordt het ENJO aangemoedigd om het bewustzijn en de dialoog over het verband tussen deze instrumenten te vergroten.*
- *De Commissie wordt verzocht te overwegen een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen en daarbij te voorzien in de mogelijkheid om toestemming te vragen om eerder door rechtshandhavingsautoriteiten gedeelde of spontaan tussen justitiële autoriteiten uitgewisselde informatie te gebruiken als bewijsmateriaal in strafprocedures.*

5. INHOUD EN VORM

5.1. Algemene uitdagingen

Overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn moet een EOB worden uitgevaardigd door het formulier in bijlage A in te vullen en te ondertekenen. Dat formulier is in alle talen beschikbaar en stelt de autoriteiten in staat alle voor de uitvoerende staat relevante informatie op consistente en efficiënte wijze te verstrekken. De afzonderlijke rubrieken en vakjes die moeten worden aangekruist, zijn bedoeld om een overzicht geven van de zaak en de gevraagde maatregelen. Tijdens de bezoeken gaven mensen uit de praktijk aan dat zij in de loop der jaren steeds beter vertrouwd zijn geraakt met het formulier in bijlage A en het invullen ervan. Uit de evaluatie is echter ook gebleken dat men er in verschillende lidstaten moeilijkheden mee ondervindt. Dit onderdeel bevat een overzicht van de vaakst voorkomende problemen.

- **Onvolledige/onduidelijke EOB's.** Bijna alle lidstaten hebben aangegeven dat zij vaak onvolledige, inconsistente of onduidelijke EOB's ontvangen. Regelmatig ontbreekt in EOB's essentiële informatie over de feiten, het tijdstip en de plaats van en/of de rechtvaardiging voor de gevraagde maatregel(en). In sommige gevallen is de samenvatting van de feiten moeilijk te begrijpen omdat de uitvaardigende autoriteit lange en complexe zinnen uit onderliggende nationale documenten zonder meer heeft overgenomen. Ook de bankrekeningnummers of de gegevens van de verdachte zijn niet altijd correct. Soms vermeldt de uitvaardigende autoriteit de maatregelen die zij wenst uit te voeren, maar kruist zij in deel C niet de juiste vakjes aan. Bovendien bevat de tekst soms discrepanties met betrekking de status van de te horen persoon (getuige/slachtoffer/verdachte). In tal van verslagen staat een aanbeveling aan alle lidstaten om bijzondere aandacht te besteden aan een duidelijk gestructureerde en begrijpelijke weergave van de feiten en de gevraagde maatregelen in het EOB, met oog voor het perspectief van de lezer. Ook werd gepleit voor het gebruik van korte zinnen en precieze formuleringen door de uitvaardigende autoriteit, zodat een accurate vertaling kan worden gemaakt. De evaluatieteams wezen erop dat problemen met de inhoud van het EOB, zoals onvoldoende informatie of vertaalfouten, geen reden mogen zijn om een EOB niet ten uitvoer te leggen, maar moeten worden opgelost door overleg met de uitvaardigende autoriteiten.

- **Deel D.** In dit deel kunnen de lidstaten de uitvoerende autoriteiten meedelen dat het EOB verband houdt met een eerder EOB. De richtlijn bevat echter geen specifiek onderdeel waarin kan worden vermeld dat er een verband is tussen een EOB en andere verzoeken om/bevelen inzake justitiële samenwerking, zoals een EAB, een GOT, een bevroingscertificaat of een verzoek om wederzijdse rechtshulp. De evaluatieteams en mensen uit de praktijk waren het er vaak over eens dat het even belangrijk is om op de hoogte te zijn van andere relevante verzoeken/bevelen om een doeltreffende tenuitvoerlegging van het EOB te waarborgen. Het is bijvoorbeeld niet ongebruikelijk dat in een EOB om een huiszoeking wordt verzocht, die moet worden gecoördineerd met een EAB waarin om de aanhouding van de bewoner wordt verzocht. Het spreekt vanzelf dat de bevoegde uitvoerende autoriteiten (die afhankelijk van het instrument kunnen verschillen) in kennis moeten worden gesteld van alle verzoeken, zodat de uitvoering goed kan worden gecoördineerd. In verschillende verslagen hebben mensen uit de praktijk de wens geuit om bijlage A aan te vullen met een deel waarin een verband met eerdere verzoeken/bevelen kan worden vermeld. Tegelijkertijd werden de lidstaten aangemoedigd om de ruimte in deel D te gebruiken om andere relevante verzoeken te vermelden, ongeacht de rechtsgrondslag ervan.

- **Gebruiksvriendelijkheid van het formulier.** In verschillende verslagen werd erop gewezen dat bijlage A gebruiksvriendelijker moet worden. Enkele lidstaten merkten op dat de delen C en G vaak verwarrend zijn, en vragen zich af of deze niet beter vlak na elkaar zouden worden geplaatst. Volgens deel C moet de uitvaardigende autoriteit eerst, in het begin van het formulier, de verlangde maatregelen omschrijven en pas later, in deel G, aangeven dat de uitvaardigende autoriteit die maatregelen kan rechtvaardigen. In sommige verslagen werd voorgesteld om in deel C de mogelijkheid te bieden aanvullende maatregelen aan te vinken, met name voor vaak gebruikte onderzoeksmaatregelen, zoals een opsporingsverzoek. Daarnaast werd voorgesteld deel G te verbeteren door de mogelijkheid te bieden een vakje aan te kruisen dat de fase van het onderzoek aanduidt (vooronderzoek of proces). Voorts werd opgemerkt dat de delen C en H onnodige herhalingen bevatten en dat mensen die een EOB invullen twee keer moeten aangeven welk soort maatregel wordt gevraagd. In verband met de vakjes pleit een aantal autoriteiten ervoor om sneller een onderscheid te maken tussen een verdachte en een beschuldigde en om voor elke maatregel in afdeling C een vakje voor getuigen en slachtoffers te voorzien. Verschillende lidstaten voerden aan dat er een rubriek moet worden toegevoegd voor vragen die aan de getuige/verdachte/beschuldigde moeten worden gesteld, of dat men een vakje zou moeten kunnen aankruisen met een verwijzing naar een lijst met vragen in de bijlage. In dit verband vindt men het nuttig een afzonderlijk deel te creëren voor een lijst van eventuele bijlagen (zoals een nationale rechterlijke beslissing). Tot slot werd in verschillende verslagen benadrukt dat veel mensen uit de praktijk bijlage A te lang vinden en het handig zouden vinden dat delen die in een specifiek geval niet nodig zijn, kunnen worden ingekort of “verborgen”.

Eén lidstaat signaleerde een specifiek probleem bij de ondertekening van het EOB. Als rechtstreeks gevolg van het toegenomen gevaar van georganiseerde criminaliteit ondertekenen mensen uit de praktijk het EOB in de meest gevoelige dossiers met een nummer om hun identiteit te beschermen. Het was echter niet duidelijk of deze praktijk al dan niet in overeenstemming is met de richtlijn.

Tijdens de bezoeken werd de lidstaten gevraagd hoe zij reageren op dringende situaties en of zij onderzoeksmaatregelen kunnen nemen op basis van een telefoongesprek van een buitenlandse collega. Op enkele uitzonderingen na, verklaarden de meeste lidstaten dat zij mondeling geen EOB's aanvaarden, en dat zij, met uitzondering van voorbereidende handelingen, geen actie ondernemen of onderzoeksmaatregelen uitvoeren voordat zij het EOB schriftelijk hebben ontvangen.

Al met al is uit de evaluatie gebleken dat de problemen in verband met het EOB-formulier tweeledig zijn. Ten eerste zijn er wetgevingsmaatregelen nodig om bijlage A gebruiksvriendelijker te maken. Ten tweede zouden de lidstaten meer inspanningen moeten leveren om het EOB-formulier duidelijk en consistent in te vullen en begrijpelijke informatie te verstrekken.

5.2. Taalregeling en vertaalproblemen

In artikel 5, lid 2, van de richtlijn is bepaald dat elke lidstaat moet meedelen in welke officiële taal of talen van de instellingen van de Unie, naast zijn eigen officiële taal of talen, het EOB kan worden ingevuld of kan worden vertaald voor het geval waarin de betrokken lidstaat de uitvoerende staat is. In overweging 14 worden de lidstaten ertoe aangespoord om, behalve hun officiële talen, ten minste één in de Unie frequent gebruikte taal te vermelden.

Uit de evaluatie is gebleken dat sommige lidstaten flexibel zijn wat de taalregeling betreft. Zo aanvaardt één lidstaat officieel EOB's in maar liefst vier talen. Een andere lidstaat aanvaardt EOB's in drie talen en aanvullend elke andere taal, voor zover er geen belemmeringen zijn voor de aanvaarding ervan. Engels wordt door de lidstaten het vaakst als aanvullende taal opgegeven. Uit de bezoeken is echter gebleken dat sommige lidstaten een andere taal (vaak Engels) in hun kennisgeving hebben opgenomen, maar in de praktijk toch geen EOB's in die aanvullende taal lijken te aanvaarden.

Ondanks de formulering van artikel 5, lid 2, vermelden sommige lidstaten alleen hun eigen officiële taal als taal waarin zij EOB's aanvaarden. Enkele lidstaten hebben ermee ingestemd EOB's in de taal van hun buurland te aanvaarden, op voorwaarde van wederkerigheid.

In de meeste verslagen werden alle lidstaten, in de geest van artikel 5, lid 2, en overweging 14 van de richtlijn, aangemoedigd om in hun verklaring over de taalregeling, naast hun officiële taal, een andere in de Unie frequent gebruikte taal op te nemen. Talrijke mensen uit de praktijk en beoordelaars gaven aan dat Engels een frequent gebruikte taal is in de internationale justitiële samenwerking.

Veel lidstaten meldden problemen met de vertaling van EOB's. In de praktijk worden wel eens (machine)vertalingen van zeer slechte kwaliteit verstrekt, waardoor het in sommige gevallen bijna onmogelijk is om te begrijpen om welke feiten en gevraagde maatregel(en) het gaat. In dergelijke gevallen wordt de uitvoerende staat gewoonlijk om verduidelijking of om een nieuwe vertaling verzocht, waardoor de uitvoering vertraging oploopt. In enkele verslagen werd het als goede praktijk aangemerkt om de originele versie van het EOB bij de vertaling te voegen, zodat de uitvoerende staat desnoods (delen van) het EOB zelf kon vertalen. Sommige lidstaten merkten op dat zij veel liever een EOB in (correct) Engels ontvangen dan een slechte vertaling in hun officiële taal.

Vanuit het oogpunt van de uitvoerende instantie wordt erop gewezen dat het voor bepaalde talen moeilijk is gekwalificeerde vertalers te vinden. Sommige autoriteiten hebben een interne vertaaldienst, maar vaak niet voor elke officiële taal die in de EU wordt gesproken. Daarom is het in sommige gevallen moeilijk en duur om een gekwalificeerde vertaler te vinden. In enkele gevallen werd zelfs melding gemaakt van situaties waarin geen EOB kon worden uitgevaardigd omdat het eenvoudigweg onmogelijk was het te vertalen in de officiële taal van de uitvoerende staat.

Terugkijkend naar hoofdstuk 5.1, wordt de kwaliteit van de vertalingen ook beïnvloed door verwarrende, onbegrijpelijke en onvolledige informatie in de oorspronkelijke versie van het EOB. Anderzijds worden de lidstaten er in veel verslagen toe opgeroepen meer inspanningen te leveren om de kwaliteit van de vertalingen te waarborgen en te verbeteren.

AANBEVELINGEN

- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen bijzondere aandacht te besteden aan een duidelijk gestructureerde en begrijpelijke beschrijving van de feiten en de gevraagde maatregelen in het EOB, met oog voor het perspectief van de lezer.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen om bij het uitvaardigen van een EOB in bijlage A melding te maken van alle daarmee verband houdende verzoeken/bevelen inzake justitiële samenwerking, zoals eerdere/parallelle EAB's, bevroingscertificaten of GOT's.*
- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen om bijlage A gebruiksvriendelijker en doeltreffender te maken, rekening houdend met de vastgestelde tekortkomingen.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd om, in de geest van artikel 5, lid 2, en overweging 14 van de richtlijn, in hun verklaring betreffende de taalregeling naast hun officiële taal nog een andere in de Unie frequent gebruikte taal te vermelden.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de vertalingen van goede kwaliteit zijn. Voorts wordt hun aanbevolen de originele versie van het EOB bij de vertaling te voegen.*

6. TOEZENDING VAN HET EOB EN RECHTSTREEKSE CONTACTEN

In deze evaluatieronde kwamen twee belangrijke onderwerpen met betrekking tot de toezending van het EOB aan bod: i) het bepalen van de bevoegde autoriteit in de uitvoerende staat waaraan het EOB moet worden toegezonden; ii) de wijze van toezending, namelijk of elektronische toezending van het EOB volstaat en onder welke voorwaarden, dan wel of het oorspronkelijke EOB op papier (ook) moet worden verzonden.

Hoewel hier en daar wat moeilijkheden werden gemeld, bleek uit de evaluaties dat het bepalen van de bevoegde uitvoerende autoriteit doorgaans geen grote problemen oplevert.

Het veilige verzenden bleek een groter probleem. In het verslag wordt gewezen op de verschillende, en soms tegenstrijdige, visies en benaderingen tussen de lidstaten, die een kritieke impact kunnen hebben op de vlotte werking van het EOB. Uit deze evaluatieronde blijkt duidelijk dat de toezending van EOB's wellicht veel efficiënter, sneller en veiliger zal verlopen na de volledige invoering van het elektronische systeem voor veilige communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (het digitaal systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal – eEDES).

6.1. Bepaling van de bevoegde uitvoerende autoriteit

De evaluaties bevestigden dat de justitiële atlas van het Europees justitieel netwerk (EJN-atlas) een essentieel hulpmiddel is. De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten gebruiken de EJN-atlas regelmatig om gegevens op te zoeken van de bevoegde uitvoerende autoriteiten van andere lidstaten en hen rechtstreeks te contacteren. Er werd echter op gewezen dat de informatie over de bevoegde autoriteiten in de EJN-atlas soms onvolledig of achterhaald was. Mensen uit de praktijk benadrukten dat die informatie altijd de juiste e-mailadressen en telefoonnummers van de bevoegde autoriteiten zou moeten bevatten om rechtstreeks contact mogelijk te maken.

Mensen uit de praktijk van één lidstaat opperden dat het EJN zou moeten overwegen om de atlas in alle officiële EU-talen beschikbaar te stellen. Bovendien werd het EJN in één verslag verzocht om te bekijken of de atlas kon worden verbeterd voor gevallen waarin een EOB wordt uitgevaardigd voor de tenuitvoerlegging van meerdere onderzoeksmaatregelen.

Aangezien alle respondenten de EJM-atlas een waardevol instrument vinden en gezien het belang van rechtstreekse contacten in het kader van de richtlijn, werd de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat hun informatie over de bevoegde autoriteiten in de EJM-atlas correct, volledig en actueel is.

Uitvaardigende autoriteiten ondervinden soms moeilijkheden bij het bepalen van de uitvoerende autoriteit, met name in lidstaten die geen centraal punt hebben om EOB's te ontvangen, in gevallen waarin om meerdere onderzoeksmaatregelen wordt verzocht en de uitvoerende staat meerdere bevoegde autoriteiten telt, of wanneer niet bekend is op welke plaats waar de gevraagde maatregel moet worden uitgevoerd. Wanneer zich in dergelijke gevallen problemen voordoen, doen de uitvaardigende autoriteiten een beroep op verschillende bronnen, overeenkomstig artikel 7, lid 5, van de richtlijn.

Volgens de bevindingen van deze evaluatieronde roepen de uitvaardigende autoriteiten vaak de hulp in van de EJM-contactpunten of, in complexere gevallen, van de desbetreffende nationale Eurojustbureaus. Zij kunnen ook informatie opvragen bij de eventueel aangewezen centrale autoriteiten, bij het ministerie van Justitie of bij de in hun lidstaat aanwezige of naar het buitenland gedetacheerde verbindingsmagistraten. In verschillende lidstaten staan groepen/eenheden/netwerken met een grondige kennis op het gebied van justitiële samenwerking klaar om hun collega's bij te staan in geval van problemen bij grensoverschrijdende zaken, waaronder het bepalen van de bevoegde uitvoerende autoriteit. Soms wordt een beroep gedaan op politiekkanalen om de bevoegde uitvoerende autoriteit te bepalen.

De autoriteiten in de uitvoerende staat die een EOB ontvangen maar niet bevoegd zijn voor de erkenning en tenuitvoerlegging ervan, passen in het algemeen artikel 7, lid 6, van de richtlijn toe en zenden het EOB ambtshalve door aan de bevoegde uitvoerende autoriteit. Op enkele uitzonderingen na, werden er geen EOB's aan de uitvaardigende autoriteit teruggezonden omdat de autoriteit in de uitvoerende staat aan wie ze waren toegezonden niet bevoegd was om een EOB te erkennen of ten uitvoer te leggen. In sommige verslagen werd de strikte naleving van artikel 7, lid 6, als een beste praktijk beschouwd en aan alle lidstaten aanbevolen.

6.2. Wijzen van toezending

De meeste lidstaten hebben artikel 7, lid 1, van de richtlijn nagenoeg letterlijk omgezet in hun wetgeving. Op grond daarvan zendt de uitvaardigende autoriteit het EOB toe aan de uitvoerende autoriteit, op zodanige wijze dat dit schriftelijk kan worden vastgelegd en de uitvoerende staat de echtheid ervan kan vaststellen.

In het algemeen zijn de mensen uit de praktijk het erover eens dat elektronische verzending van EOB's een veel betere oplossing is dan de verzending van papieren documenten per post, hetgeen inherent trager en ook duurder is. Aangezien de verplichting voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om voor alle communicatie in verband met EOB's gebruik te maken van een gedecentraliseerd IT-systeem nog niet van kracht is¹⁰, ondervinden de bevoegde autoriteiten nog steeds problemen op het gebied van veilige kanalen, gegevensbescherming en authenticiteit.

De bevoegde autoriteiten van de meeste lidstaten verzenden EOB's doorgaans per e-mail en aanvaarden EOB's die per e-mail worden verzonden, mits zij de authenticiteit ervan kunnen vaststellen (welke bijvoorbeeld kan worden gestaafd met een elektronische handtekening of een gelijkwaardige vorm van verificatie).

Sommige lidstaten verduidelijken dat zij als uitvoerende autoriteit per e-mail verzonden EOB's aanvaarden, tenzij er twijfels of problemen rijzen met betrekking tot de authenticiteit. In die gevallen verzoeken zij de uitvaardigende autoriteit het EOB op een andere overeengekomen wijze toe te zenden.

Sommige lidstaten dringen er echter op aan het oorspronkelijke EOB per post te ontvangen, tenzij het via beveiligde kanalen, zoals Eurojust, wordt verzonden. In dringende gevallen kan de tenuitvoerlegging van een EOB van start gaan voordat het per post wordt ontvangen, op basis van een elektronisch toegezonden afschrift. In dit verband hebben sommige evaluatieteams de lidstaten aangemoedigd om ook langs elektronische weg verzonden EOB's te aanvaarden, mits zij voldoen aan artikel 7 van de richtlijn, zonder te verlangen dat ze ook per post worden verzonden.

De bevoegde uitvaardigende autoriteiten van verschillende lidstaten verzenden nog steeds originele EOB's per post/koerier, zelfs nadat ze reeds elektronisch zijn verzonden. Enkele lidstaten zijn in dit verband bijzonder strikt en verzenden geen EOB's per e-mail door het gebrek aan beveiligde kanalen en vanwege de vereisten inzake gegevensbescherming.

¹⁰ Op grond van artikel 26, lid 3, van de digitaliseringsverordening.

Niet alleen de bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten benaderen de kwestie van verzending op verschillende manieren; zelfs binnen eenzelfde lidstaat is men het niet altijd eens over de wijze waarop EOB's moeten worden verzonden en ontvangen. In één lidstaat waren de meeste mensen uit de praktijk tijdens het bezoek ter plaatse van mening dat het voldoende was om EOB's per e-mail toe te zenden, terwijl anderen van mening waren dat EOB's alleen via Eurojust elektronisch mogen worden verzonden.

Alle problemen in verband met de veilige verzending van EOB's zullen naar verwachting worden opgelost door de volledige uitrol van het gedecentraliseerde IT-systeem op basis van het uniforme rechtskader dat is ingesteld bij de digitaliseringsverordening¹¹. Vanaf 17 januari 2028 zal de grensoverschrijdende communicatie in het kader van de richtlijn in de regel via dat gedecentraliseerde IT-systeem verlopen. De lidstaten kunnen ervoor opteren hun eigen nationale IT-systemen te ontwikkelen of aan te passen om ze aan te sluiten op het gedecentraliseerde IT-systeem, dan wel gebruikmaken van de referentie-implementatiesoftware die de Commissie daartoe moet ontwikkelen. Gezien de voordelen die een veilig communicatiemiddel kan bieden, werd de lidstaten aanbevolen gebruik te maken van eEDES, een door de Commissie ontwikkeld systeem om uitwisselingen in het kader van de richtlijn te ondersteunen, totdat het gedecentraliseerde IT-systeem voor EOB in het kader van de digitaliseringsverordening operationeel is. Op dit moment is het gebruik van eEDES facultatief, maar het is de bedoeling dat dit systeem de referentie-implementatiesoftware in het kader van de digitaliseringsverordening wordt.

Op dit moment is het gebruik van eEDES facultatief. Niet alle lidstaten nemen deel aan het proefproject en van de bij het project betrokken lidstaten zijn niet alle autoriteiten erop aangesloten. De lidstaten die reeds aan het eEDES-proefproject deelnemen, oogsten daarvoor lof van de evaluatieteams, die hen ook aanmoedigden om alle bevoegde autoriteiten aan te sluiten op het systeem. Vanwege een gebrek aan adequate digitale infrastructuur blijkt dat in sommige lidstaten een hele opgave te zijn.

Gebruikers van eEDES wezen op een aantal moeilijkheden en andere aspecten van het systeem die voor verbetering vatbaar zijn (zo werd de verplichting om het EOB-formulier rechtstreeks in eEDES in te vullen problematisch genoemd; mensen uit de praktijk merken ook op dat eEDES geen rekening houdt met de noodzaak om EOB's in nationale justitiële databanken op te slaan). De evaluatieteams hebben de Commissie derhalve verzocht te bekijken hoe het systeem kan worden verbeterd en hoe de tijdens deze evaluatieronde vastgestelde problemen en suggesties kunnen worden aangepakt.

¹¹ Verordening (EU) 2023/2844 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking.

6.3. Rechtstreeks contact

Na de toezending van het EOB communiceren de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteit in de overgrote meerderheid van de gevallen rechtstreeks met elkaar, meestal per e-mail of telefoon. In enkele verslagen werden de pogingen van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten om tijdens de tenuitvoerlegging van een EOB altijd rechtstreeks contact op te nemen om eventuele twijfels weg te nemen of problemen op te lossen, positief beoordeeld. Voorts werd geopperd dat de lidstaten ervoor zouden moeten zorgen dat de in het EOB genoemde contactpersonen voldoende Engels spreken om doeltreffende rechtstreekse communicatie mogelijk te maken (zie ook hoofdstuk 14).

Er wordt contact opgenomen via of met de hulp van Eurojust, het EJN of de centrale autoriteit wanneer er zich communicatieproblemen voordoen, in geval van vertragingen, in complexe of dringende gevallen of wanneer er een bijzondere behoefte is aan coördinatie (bv. EOB's betreffende meerdere onderzoeksmaatregelen, of onderzoeksmaatregelen die in verschillende lidstaten moeten worden uitgevoerd). Tijdens deze evaluatieronde hebben mensen uit de praktijk meermaals de meerwaarde benadrukt van Eurojust en het EJN bij het faciliteren van communicatie en coördinatie, met name in complexe en/of multilaterale zaken.

6.4 Informatieplicht – Bijlage B

Artikel 16, lid 1, van de richtlijn verplicht de uitvoerende staat binnen een week kennis te geven van de ontvangst van het EOB door het formulier in bijlage B in te vullen en toe te zenden. Bijlage B heeft tot doel de uitvaardigende staat in kennis te stellen van de goede ontvangst van het EOB en is een cruciaal element om rechtstreeks contact tussen de uitvoerende en de uitvaardigende autoriteiten tot stand te brengen.

De meeste lidstaten vinden dat bijlage B daartoe geschikt is, hoewel in enkele verslagen wijzigingen worden voorgesteld, zoals de verplichting om een e-mailadres te vermelden of het schrappen van de noodzaak om het formulier te ondertekenen. Aangezien het formulier een ruimte bevat voor alle verdere informatie die de uitvaardigende autoriteit nuttig acht om de samenwerkingsprocedure tot een goed einde te brengen, wordt ervan uitgegaan dat die ruimte kan worden gebruikt om de uitvaardigende autoriteit er attent op te maken dat het formulier in bijlage A onvolledig of onjuist is ingevuld en haar te verzoeken alle nodige of passende aanvullingen en/of correcties aan te brengen.

Sommige lidstaten meldden dat de door de uitvoerende staat ingevulde contactgegevens vaak onvolledig of onjuist waren. In de verslagen werd ook vermeld dat de ontvangst soms op een andere manier dan met het formulier in bijlage B wordt bevestigd, bijvoorbeeld gewoon per e-mail.

Hoewel sommige mensen uit de praktijk toegeven dat ze door hun werklast of door andere factoren af en toe vergeten bijlage B te verzenden, luidt de belangrijkste (ironische) conclusie dat bijlage B wel altijd wordt verzonden, maar nooit wordt ontvangen. De uitvaardigende autoriteiten van verschillende lidstaten hebben gemeld dat zij aan de uitvoerende staat vaak herinneringen moeten sturen omdat zij geen bijlage B hebben ontvangen.

Gezien de belangrijke rol van bijlage B bij het tot stand brengen van rechtstreeks contact, werd in tal van verslagen aan alle lidstaten een oproep gedaan om bijlage B systematisch toe te zenden en de uitvaardigende staat volledige en correcte contactgegevens te verstrekken.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de informatie in de justitiële atlas van het EJN correct, volledig en actueel is, zodat het gemakkelijker wordt om de bevoegde uitvoerende autoriteit te bepalen en rechtstreeks contact tussen de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten tot stand kan worden gebracht.*
- *De bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden aangemoedigd om EOB's zoveel mogelijk langs elektronische weg te verzenden en langs elektronische weg ontvangen EOB's te aanvaarden, mits aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn is voldaan.*
- *Zolang het gedecentraliseerde IT-systeem voor EOB's in het kader van de digitaliseringsverordening niet operationeel is en indien er lidstaten voor de toepassing van de digitaliseringsverordening gebruik willen maken van de referentie-implementatiesoftware, wordt aanbevolen dat die lidstaten vaart zetten achter de uitvoering van het eEDES-proefproject en alle bevoegde autoriteiten op dat systeem aansluiten, met het oog op de snelle en veilige toezending van EOB's, gerelateerde communicatie en bewijsmateriaal.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten en, in voorkomend geval, de centrale autoriteiten zouden bijlage B systematisch moeten toezenden. Bovendien zouden zij in bijlage B correcte en volledige contactgegevens moeten opnemen en daarbij ook telkens een e-mailadres moeten vermelden.*

7. NOODZAAK, EVENREDIGHEID EN TOEPASSING VAN EEN ANDERE SOORT ONDERZOEKSMATREGEL

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de richtlijn kan de uitvaardigende autoriteit alleen een EOB uitvaardigen wanneer dit noodzakelijk is voor en in verhouding staat tot het doel van de procedure en indien de onderzoeksmaatregel(en) in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak had (hadden) kunnen worden bevolen. De richtlijn laat de beoordeling of aan deze voorwaarden is voldaan over aan de uitvaardigende autoriteit (artikel 6, lid 2). De uitvoerende autoriteit kan met de uitvaardigende autoriteit in overleg treden wanneer zij redenen heeft om aan te nemen dat niet aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan, maar de richtlijn laat het aan de uitvaardigende autoriteit over om na dat overleg te besluiten het EOB al dan niet in te trekken, wat betekent dat dit geen grond voor weigering van tenuitvoerlegging mag vormen (artikel 6, lid 3).

Uit de evaluatieronde is gebleken dat de meeste lidstaten min of meer dezelfde criteria hanteren om te beoordelen of uitvaardiging van een EOB noodzakelijk en evenredig is. De belangrijkste elementen bij deze beoordeling zijn, algemeen genomen, de ernst van de overtreding, hoe indringend de maatregel is, de vraag of het bewijsmateriaal met andere middelen kan worden verkregen en het belang van het bewijsmateriaal voor het onderzoek. In sommige lidstaten is het legaliteitsbeginsel van toepassing, hetgeen van invloed kan zijn op de noodzaak en evenredigheid van uitvaardiging van een EOB. In deze lidstaten gelden er doorgaans uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel, waardoor ze toch een passende beoordeling kunnen uitvoeren.

Lidstaten die beschikken over een systeem waarbij een onderzoeksinstantie bevoegd is om een EOB uit te vaardigen met een latere valideringsprocedure, hebben soms te maken met gevallen waarin de validerende autoriteit niet zeker is of aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid is voldaan. In dergelijke gevallen kan de validerende autoriteit besluiten het EOB niet te valideren, maar volgens mensen uit de praktijk gebeurt dit slechts zelden, aangezien de autoriteiten doorgaans onderling overeenkomen wat te doen. Sommige lidstaten beschikken over een gecentraliseerd systeem en vereisen dat alle uit te vaardigen EOB's worden verzonden via een gespecialiseerd bureau, vaak binnen het openbaar ministerie. Er is vastgesteld dat specialisten uit de praktijk hun collega's advies kunnen verlenen over kwesties met betrekking tot noodzakelijkheid en evenredigheid, en dit werd vaak positief onthaald door de beoordelaars.

Hoewel uitvoerende autoriteiten af en toe te maken krijgen met EOB's waarvan de noodzaak en evenredigheid volgens hen twijfelachtig zijn, is uit de evaluatie gebleken dat in de meeste gevallen de overlegprocedure wordt gevolgd en de uitvoerende autoriteit de EOB's toch uitvoert, in sommige gevallen na overeenstemming met de uitvaardigende autoriteit over een alternatieve aanpak. Soms hebben uitvoerende autoriteiten echter ook geweigerd een EOB ten uitvoer te leggen op basis van hun eigen beoordeling van het evenredigheidsbeginsel, hetzij expliciet, hetzij impliciet.

Bovendien bepaalt artikel 10 van de richtlijn dat de uitvoerende autoriteit een andere soort onderzoeksmaatregel kan toepassen in gevallen waarin de onderzoeksmaatregel niet bestaat in de uitvoerende staat of niet zou kunnen worden toegepast in een vergelijkbare binnenlandse zaak, of indien de door de uitvoerende autoriteit geselecteerde onderzoeksmaatregel met minder indringende middelen tot hetzelfde resultaat zou leiden. In al deze gevallen verplicht artikel 10, lid 4, de uitvoerende autoriteit dit eerst te melden aan de uitvaardigende autoriteit, die kan besluiten het EOB in te trekken of aan te vullen.

In verschillende verslagen is er echter op gewezen dat de uitvoerende autoriteiten niet altijd aan de uitvaardigende autoriteit melden wanneer zij besluiten gebruik te maken van een minder indringende maatregel. Mensen uit de praktijk verklaarden dat zij dit niet nodig achtten, aangezien de minder indringende maatregel precies hetzelfde resultaat had als de gevraagde maatregel. Zoals de beoordelaars echter hebben opgemerkt, kan deze praktijk onvoorziene gevolgen hebben in de uitvaardigende staat, en daarom hebben de evaluatieteams herhaaldelijk aanbevolen de uitvaardigende autoriteit altijd te informeren overeenkomstig artikel 10, lid 4.

AANBEVELINGEN

- ***De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden altijd aan de uitvaardigende autoriteit moeten melden wanneer een andere onderzoeksmaatregel wordt toegepast, overeenkomstig artikel 10, lid 4, van de richtlijn.***

8. ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING VAN HET EOB, FORMALITEITEN EN ONTVANKELIJKHEID VAN BEWIJS

8.1. Erkenning en tenuitvoerlegging overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn moet de uitvoerende autoriteit het EOB zonder verdere formaliteiten erkennen en zorgen voor de tenuitvoerlegging ervan op dezelfde wijze als ware de onderzoeksmaatregel bevolen in de uitvoerende staat. Uit de evaluatie is gebleken dat de meeste lidstaten geen onderscheid maken tussen erkenning en tenuitvoerlegging, en eenvoudigweg de beslissing nemen om het EOB zonder verdere formaliteiten ten uitvoer te leggen, tenzij er gronden zijn om de erkenning, de tenuitvoerlegging of het uitstel te weigeren. Enkele lidstaten maken een onderscheid tussen erkenning en tenuitvoerlegging, wat vaak resulteert in twee formele beslissingen. In sommige verslagen wordt vermeld dat wanneer er gronden voor weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging zijn, een uitdrukkelijk besluit zou moeten worden genomen met vermelding van de gronden die op de zaak van toepassing zijn.

De toezending van de onderliggende nationale rechterlijke beslissing werd vaak besproken tijdens de bezoeken. De richtlijn voorziet niet in een verplichting voor de uitvaardigende autoriteit om de nationale rechterlijke beslissing bij het EOB te voegen.

Veel mensen uit de praktijk benadrukten immers dat, gelet op het beginsel van wederzijds vertrouwen, de toezending van de onderliggende rechterlijke beslissing niet verplicht zou moeten worden gesteld en dat een loutere verwijzing ernaar in bijlage A zou moeten volstaan. In de praktijk blijkt echter dat sommige uitvoerende staten de onderliggende rechterlijke beslissing wel eisen en de tenuitvoerlegging van het EOB afhankelijk stellen van de ontvangst ervan. Dit kan leiden tot vertragingen en verwarring, met name bij gebreke van een rechterlijke beslissing. In verschillende verslagen achtten de evaluatieteams het nodig de uitvoerende autoriteiten aan te bevelen de onderliggende rechterlijke beslissing niet te eisen als bijlage bij het EOB, aangezien een dergelijke verplichting niet uit de richtlijn kan worden afgeleid. In enkele verslagen werd de Commissie verzocht deze kwestie te behandelen in een handboek over het EOB.

Tijdens de bezoeken gaven veel lidstaten aan dat het bij ontvangst van de resultaten van de uitvoerende staat vaak moeilijk was om te bepalen of het EOB volledig of gedeeltelijk ten uitvoer was gelegd, met name omdat de resultaten in de taal van de uitvoerende staat zijn gesteld en over veel pagina's verspreid kunnen staan. Het werd vaak beschouwd als een beste praktijk, die zou moeten worden aanbevolen aan de uitvoerende autoriteiten, om bij de toezending van de resultaten in een begeleidende brief te verduidelijken of het EOB volledig dan wel gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd en, in het laatste geval, welke onderzoeksmaatregelen nog moeten worden uitgevoerd. Wat de overlegprocedure van artikel 9, lid 6, van de richtlijn betreft, oogstten de lidstaten ook lof voor de praktijk om gedeeltelijke resultaten “op voortschrijdende basis” toe te zenden, afhankelijk van de urgentie van de zaak en de behoeften van de uitvaardigende autoriteit.

8.2. Naleving van formaliteiten en ontvankelijkheid van bewijs

Zoals bepaald in artikel 9, lid 2, van de richtlijn, moeten de uitvoerende autoriteiten de door de uitvaardigende autoriteit aangegeven vormvoorschriften in acht nemen, mits deze niet strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de uitvoerende staat.

Met betrekking tot dit onderwerp hebben de lidstaten tijdens de bezoeken een aantal uitdagingen aangekaart. Vanuit het oogpunt van de uitvaardiging werden verschillende gevallen van niet-naleving van essentiële formaliteiten beschreven. Hieronder volgen enkele van de meest genoemde voorbeelden:

- De uitvoerende staat heeft niet gezorgd voor de aanwezigheid van een rechter, een advocaat of getuigen tijdens een huiszoeking of een verhoor, hoewel dit volgens het recht van de uitvaardigende staat verplicht is.
- De status van de te verhoren persoon (bv. getuige of verdachte), en bijgevolg de aan de status verbonden procedurele formaliteiten, zijn door de uitvoerende autoriteit zonder voorafgaande raadpleging gewijzigd, met nadelige gevolgen voor het onderzoek in de uitvaardigende staat.
- Documenten die rechten of de formele kennisgeving van de procedurele status bevatten, zijn niet aan de betrokkene betekend, hoewel dit volgens het recht van de uitvaardigende staat vereist is.
- Er heeft geen verhoor onder ede plaatsgevonden, hoewel dit essentieel was voor de ontvankelijkheid van een dergelijk verhoor als bewijs in de uitvaardigende staat.

Niet-naleving van gevraagde formaliteiten heeft ongewenste gevolgen gehad, zoals de noodzaak nog een EOB te sturen om opnieuw om de gevraagde maatregel te verzoeken, maar ook ernstigere gevolgen zoals de niet-ontvankelijkheid van het bewijsmateriaal, of zelfs het mislukken van een volledig onderzoek.

Volgens verschillende mensen uit de praktijk en beoordelaars interpreteren sommige autoriteiten de “fundamentele rechtsbeginselen” zeer ruim, waarbij zij bepaalde formaliteiten afwijzen louter omdat zij niet in hun eigen recht bestaan. Dit werd problematisch geacht en niet in overeenstemming met de richtlijn.

Vanuit het oogpunt van de tenuitvoerlegging beschreven mensen uit de praktijk sommige formaliteiten als omslachtig en onhandig. Sommige lidstaten betwijfelen of het wel zin heeft iemand een document te betekenen wanneer ze niet bevoegd zijn om eventuele vragen te beantwoorden. Voorts hebben lidstaten aangevoerd dat het soms zeer moeilijk is de door de uitvaardigende staat gevraagde formaliteiten te begrijpen. Het toepasselijke procesrecht kan volledig verschillen van lidstaat tot lidstaat, en langdradige, complexe en soms ontoereikende verklaringen bemoeilijken de zaken nog verder.

In veel verslagen wordt erop gewezen dat het belangrijk is de gevraagde formaliteiten na te leven, aangezien deze van cruciaal belang zijn voor de ontvankelijkheid van bewijsmateriaal in de uitvaardigende staat. Daarom wordt de lidstaten herhaaldelijk verzocht de gevraagde formaliteiten zoveel mogelijk in acht te nemen en het begrip “fundamentele rechtsbeginselen” eng uit te leggen. Tegelijkertijd werd het echter passend geacht de uitvaardigende autoriteiten aan te bevelen de gevraagde formaliteiten en het belang daarvan duidelijk te beschrijven in deel I van bijlage A, rekening houdend met het feit dat de lezer waarschijnlijk niet vertrouwd is met het strafprocesrecht van de betrokken lidstaat.

Afgezien van de problemen die zijn vastgesteld in verband met de formaliteiten, zijn bij deze evaluatie geen andere belangrijke problemen aan het licht gekomen met betrekking tot de ontvankelijkheid van bewijsmateriaal in het kader van het EOB.

8.3. Termijnen en urgentie

Verschillende mensen uit de praktijk zijn van mening dat met de in artikel 12 van de richtlijn vastgelegde termijnen grensoverschrijdende samenwerking aanzienlijk sneller verloopt ten opzichte van de regeling inzake wederzijdse rechtshulp. In een aantal lidstaten lijkt de “mentaliteit” te zijn veranderd, en ook door de grotere betrokkenheid van Eurojust en de EJN-contactpunten worden de termijnen beter nageleefd.

Niettemin werd een aantal uitdagingen vastgesteld. Mensen uit de praktijk merkten op dat sommige lidstaten de termijnen gewoonlijk naleven, terwijl andere lidstaten de termijnen van de richtlijn vaak lijken te overschrijden. Bovendien constateerden veel uitvaardigende autoriteiten dat zij bij vertraging zelden in kennis werden gesteld van de redenen en dat de uitvoerende autoriteit vaak geen antwoord gaf op herinneringen of verzoeken om een stand van zaken. In verschillende verslagen werd het standpunt ingenomen dat de uitvoerende autoriteiten de termijnen in acht zouden moeten nemen en de uitvaardigende autoriteit bij vertraging op de hoogte moeten stellen, met opgave van redenen. De in artikel 15 van de richtlijn genoemde gronden voor uitstel lijken in de praktijk zelden te worden toegepast.

Vanuit het oogpunt van de tenuitvoerlegging vermeldde de lidstaten dat de termijnen soms werden overschreden vanwege de complexiteit van de gevraagde maatregel(en), achterstanden en een tekort aan middelen, of omdat aanvullende informatie van de uitvaardigende staat nodig was.

In deel B van bijlage A kan de uitvaardigende staat een vakje aanvinken om de urgentie aan te geven. Tijdens de bezoeken hebben alle lidstaten soortgelijke criteria vermeld om een EOB als urgent aan te merken, zoals een naderende procesdatum, termijnen met betrekking tot de bewaring van een verdachte en het risico dat bewijsmateriaal wordt vernietigd. Anderzijds lijken mensen uit de praktijk in de hele EU ook met dezelfde uitdagingen te worden geconfronteerd bij de uitvoering van EOB's die als urgent zijn aangemerkt. Zij merkten op dat, hoewel het vakje "urgent" was aangekruist, de urgentie vaak niet werd toegelicht en dat belangrijke informatie zoals de procesdatum of een voorkeur voor de termijn voor de tenuitvoerlegging nergens te vinden was. De evaluatieteams bevelen alle lidstaten dan ook aan om, wanneer zij een EOB als "urgent" aanmerken, de relevante informatie te verstrekken om deze urgentie te rechtvaardigen. Tegelijkertijd wordt de lidstaten aanbevolen verstandig om te gaan met het label "urgent", zodat het zijn betekenis niet verliest.

Daarnaast werd in enkele verslagen vermeld dat dringende gevallen aanzienlijk vlotter zouden kunnen worden afgehandeld door nationale leden de bevoegdheid te verlenen als bedoeld in artikel 8, lid 3, punt b), en lid 4), van Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad (Eurojust-verordening).

8.4. Kosten

Artikel 21 van de richtlijn bepaalt dat de kosten van de tenuitvoerlegging van een EOB op het grondgebied van de uitvoerende staat uitsluitend door die staat worden gedragen. De wetgever heeft er echter rekening mee gehouden dat de tenuitvoerlegging van een EOB voor de uitvoerende staat uitzonderlijk hoge kosten met zich mee kan brengen. In dergelijke situaties kan de uitvoerende autoriteit samen met de uitvaardigende autoriteit nagaan of en hoe de kosten kunnen worden gedeeld, dan wel of het EOB moet worden gewijzigd. Zoals in overweging 23 wordt benadrukt, mogen uitzonderlijk hoge kosten geen extra grond voor weigering zijn en mogen zij niet zodanig worden gebruikt dat de tenuitvoerlegging van het EOB wordt vertraagd of belemmerd. Bij gebreke van overeenstemming laat de richtlijn het immers aan de uitvaardigende autoriteit over om te besluiten het EOB (gedeeltelijk) in te trekken of de kosten die uitzonderlijk hoog worden geacht te dragen.

In de praktijk hebben de meeste lidstaten geen grote moeilijkheden ondervonden met betrekking tot uitzonderlijk hoge kosten. Tijdens sommige bezoeken werden voorbeelden gegeven waarbij overleg nodig was om kostengerelateerde kwesties aan te pakken, zoals het verzoek om een grote hoeveelheid gegevens, complexe deskundigenverslagen of een lange af luisterperiode. Deze gevallen werden over het algemeen opgelost door middel van overleg tussen de uitvoerende en de uitvaardigende autoriteit. Voorts werd in een aantal verslagen benadrukt dat de kosten van verplichte verdediging niet als uitzonderlijk hoog mogen worden beschouwd. Enkele lidstaten voerden aan dat de term “uitzonderlijk hoge kosten” moeilijk te definiëren is en waren van mening dat richtsnoeren op EU-niveau ter zake nuttig zouden kunnen zijn.

AANBEVELINGEN

- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen de uitvaardigende staat niet systematisch te verzoeken om toezending van de onderliggende nationale rechterlijke beslissing als bijlage bij het EOB.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten worden aangemoedigd om bij de toezending van de resultaten aan de uitvaardigende staat in een begeleidende brief toe te lichten of het EOB geheel of gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd. In geval van gedeeltelijke tenuitvoerlegging en wat de overlegprocedure van artikel 9, lid 6, van de richtlijn betreft, worden de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten aangemoedigd met de uitvaardigende staat overleg te plegen over het toezenden van resultaten “op voortschrijdende basis”, afhankelijk van de urgentie van de zaak en de behoeften van de uitvaardigende autoriteit.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de gevraagde formaliteiten zoveel mogelijk in acht worden genomen en enkel worden geweigerd wanneer ze in strijd zijn met “fundamentele rechtsbeginselen”. Tevens moeten ze het begrip “fundamentele rechtsbeginselen” eng uitleggen, in die zin dat de gevraagde formaliteiten niet zouden mogen worden geweigerd louter omdat zij niet bestaan in hun eigen nationale recht. Tegelijkertijd wordt aanbevolen dat de uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten in deel I de gevraagde formaliteiten en het belang ervan duidelijk beschrijven.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen de in de richtlijn vastgelegde termijnen voor de erkenning en tenuitvoerlegging van het EOB in acht nemen en, bij vertraging, de uitvaardigende staat daarvan zo spoedig mogelijk in kennis te stellen, met opgave van redenen.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen om, wanneer zij een EOB als “urgent” aanmerken, alle relevante informatie te verstrekken om de urgentie te rechtvaardigen. Tegelijkertijd wordt aanbevolen dat ze verstandig omgaan met het label “urgent”, zodat het zijn betekenis niet verliest.*

9. SPECIALITEITSBEGINSEL

9.1. Gebruik van bewijsmateriaal door de uitvaardigende staat in andere procedures

In tegenstelling tot andere rechtskaders bevat de richtlijn geen algemene bepaling over het specialiteitsbeginsel, met als enige uitzondering de bepaling inzake tijdelijke overbrenging (artikel 22, lid 8). Het ontbreken van een algemene bepaling zou erop kunnen wijzen dat het specialiteitsbeginsel niet van toepassing is in het kader van deze richtlijn. Uit de evaluatie is echter duidelijk gebleken dat de lidstaten uiteenlopende standpunten hebben over de toepassing van het specialiteitsbeginsel in het kader van het EOB, en dat zelfs mensen uit de praktijk binnen dezelfde lidstaat het oneens kunnen zijn over de vraag of en in hoeverre het specialiteitsbeginsel van toepassing is.

Enerzijds is een groot aantal lidstaten van mening dat het specialiteitsbeginsel van toepassing is in het kader van het EOB, zij het op basis van verschillende redeneringen. Sommige lidstaten zijn van oordeel dat het specialiteitsbeginsel is neergelegd in artikel 19, lid 3, betreffende geheimhouding en dat het specialiteitsbeginsel een vorm van geheimhouding is. Sommige andere lidstaten beroepen zich op het specialiteitsbeginsel in hun nationale recht, terwijl het volgens nog andere een algemeen beginsel van internationale justitiële samenwerking is dat van toepassing is op alle instrumenten op het gebied van samenwerking in strafzaken. Zij die vast overtuigd zijn van het specialiteitsbeginsel verwijzen naar de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid om te illustreren dat het specialiteitsbeginsel van toepassing moet zijn; anders zou bewijsmateriaal kunnen worden gebruikt in gevallen waarin het niet noodzakelijk en evenredig zou zijn geweest om een EOB uit te vaardigen.

Vanuit het oogpunt van de uitvaardiging verzoeken de meeste uitvaardigende autoriteiten in deze lidstaten de uitvoerende staat om toestemming wanneer zij het door de uitvoerende autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal in andere procedures willen gebruiken. Vanuit het oogpunt van de tenuitvoerlegging geven sommige autoriteiten in deze lidstaten uitdrukkelijk aan dat het over te dragen bewijsmateriaal enkel mag worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor het is gevraagd. Andere autoriteiten vermelden deze voorwaarden niet, maar gaan er eenvoudigweg van uit dat het bewijsmateriaal niet voor een ander doel zal worden gebruikt. De wijze waarop een verzoek om toestemming moet worden beoordeeld, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Over het algemeen wordt, indien het verzoek om toestemming een afzonderlijk EOB zou zijn, beoordeeld of dat EOB ten uitvoer zou worden gelegd.

Anderzijds is een andere groep lidstaten van mening dat het specialiteitsbeginsel niet van toepassing is in het kader van het EOB. Sommige van deze lidstaten kiezen ervoor Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad toe te passen wanneer het gaat om het gebruik van ontvangen bewijsmateriaal als uitvaardigende staat. Volgens hen voorziet deze richtlijn in het vrije verkeer van gegevens, zodat bewijsmateriaal in andere procedures kan worden gebruikt zolang de beginselen inzake gegevensbescherming in acht worden genomen en de uitvoerende staat niet uitdrukkelijk heeft verklaard dat het bewijsmateriaal alleen mag worden gebruikt voor de in het EOB omschreven doeleinden.

In het licht van deze uiteenlopende standpunten is in de meeste landenverslagen geconcludeerd dat duidelijkheid over dit onderwerp belangrijk en noodzakelijk is. Daarom is de Commissie vaak verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen ter verduidelijking of het specialiteitsbeginsel al dan niet van toepassing is in het kader van het EOB.

9.2. Instelling van nieuwe strafrechtelijke onderzoeken naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van een EOB

Verscheidene lidstaten gaven aan dat zij, indien tijdens de tenuitvoerlegging van een EOB informatie beschikbaar komt dat op het grondgebied van die lidstaat een ander misdrijf is gepleegd dan het misdrijf waarvoor het EOB is uitgevaardigd (“toevallige ontdekking”), een binnenlands onderzoek instellen. Sommige van hen zijn daartoe verplicht, aangezien zij gebonden zijn aan het legaliteitsbeginsel. Niet alle lidstaten stellen de uitvaardigende staat er echter van in kennis dat op grond van een EOB een binnenlands onderzoek is ingesteld.

In het belang van coördinatie en om mogelijke nadelige gevolgen voor het onderzoek van de uitvaardigende staat te voorkomen, is in meerdere verslagen aanbevolen dat alle uitvoerende autoriteiten aan de uitvaardigende autoriteit zouden moeten melden dat een binnenlandse procedure wordt ingeleid na ontvangst van een EOB of op basis van het in het kader van een EOB verzamelde bewijsmateriaal, indien de binnenlandse zaak verband houdt met de zaak waarvoor het EOB is uitgevaardigd.

AANBEVELINGEN

- *De Commissie wordt verzocht te verduidelijken of het specialiteitsbeginsel al dan niet van toepassing is in de context van het EOB, door indien nodig een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen.*
- *In het belang van coördinatie en om mogelijke nadelige gevolgen voor het onderzoek van de uitvaardigende staat te voorkomen, wordt de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten aanbevolen aan de uitvaardigende staat te melden dat een binnenlandse procedure werd ingeleid naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van een EOB, indien de binnenlandse zaak verband houdt met de zaak waarvoor het EOB is uitgevaardigd.*

10. GRONDEN VOOR WEIGERING VAN DE ERKENNING OF DE TENUITVOERLEGGING

10.1. Algemene opmerkingen

In artikel 11 van de richtlijn worden de gronden voor weigering van de erkenning of de tenuitvoerlegging opgesomd die van toepassing zijn op alle onderzoeksmaatregelen, terwijl andere bepalingen van de richtlijn voorzien in aanvullende gronden voor weigering van de erkenning of de tenuitvoerlegging die specifiek zijn voor bepaalde onderzoeksmaatregelen.

Mensen uit de praktijk van alle lidstaten meldden slechts een beperkt aantal gevallen waarin gronden voor weigering van de erkenning of de tenuitvoerlegging werden ingeroepen, ofwel als uitvaardigende ofwel als uitvoerende autoriteit. Dit werd ook bevestigd door statistische gegevens over het geringe aantal gevallen van niet-uitvoering, althans voor de lidstaten waarvoor dergelijke statistieken beschikbaar waren.

De meest voorkomende redenen waarom EOB's niet ten uitvoer worden gelegd, zijn feitelijk van aard (bv. de te horen persoon verblijft niet langer in de uitvoerende staat of kan niet worden opgespoord), en houden geen verband met de in artikel 11 bedoelde gronden tot weigering van de erkenning of de tenuitvoerlegging, noch met de aanvullende gronden voor weigering van de erkenning of de tenuitvoerlegging die specifiek zijn voor bepaalde onderzoeksmaatregelen.

Mensen uit de praktijk meldden ook gevallen waarin het ontvangen EOB te onvolledig of onnauwkeurig was om tenuitvoerlegging mogelijk te maken (bv. onvoldoende gegevens om de persoon te identificeren op wie de maatregel betrekking heeft, of onduidelijkheid over welke onderzoeksmaatregel moest worden uitgevoerd), en er — zelfs op verzoek van de uitvoerende autoriteiten — geen aanvullende informatie werd verstrekt, met uiteindelijk niet-tenuitvoerlegging tot gevolg. In dit verband benadrukten de evaluatieteams in sommige verslagen dat tekortkomingen met betrekking tot de inhoud van het EOB, zoals onvoldoende informatie, vertaalfouten of formele gebreken (bv. het ontbreken van een handtekening), niet automatisch zouden mogen leiden tot een weigering om het EOB ten uitvoer te leggen, maar eerder tot overleg met de uitvaardigende autoriteiten (zie ook hoofdstuk 5).

Evaluatieverslagen over afzonderlijke lidstaten bieden een interessante bloemlezing van (soms ongewone) gevallen van niet-uitvoering die worden beschreven door mensen uit de praktijk, als zowel uitvaardigende als uitvoerende autoriteit. Voor sommige van deze gevallen uitten de evaluatieteams bedenkingen bij de verenigbaarheid van de weigering met de bepalingen van de richtlijn.

De overlegmechanismen waarin de richtlijn voorziet (met name artikel 10, lid 4, en artikel 11, lid 4) lijken regelmatig correct te worden angewend. Alvorens te besluiten een EOB niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, raadpleegt de uitvoerende autoriteit doorgaans de uitvaardigende autoriteit en verzoekt zij in voorkomend geval om aanvullende informatie om nader te kunnen beoordelen of er gronden voor weigering zijn.

Sommige uitvaardigende autoriteiten meldden echter gevallen waar zij in kennis werden gesteld van een weigering zonder vooraf te zijn geraadpleegd. Bovendien werd het EOB in sommige gevallen teruggezonden zonder dat er een formeel gerechtvaardigde beslissing werd gegeven, en werd de grond voor weigering van de tenuitvoerlegging pas in latere correspondentie meegedeeld. In dit verband werd erop gewezen dat de redenen en de rechtsgrondslag voor weigering van de tenuitvoerlegging onverwijld aan de uitvaardigende autoriteit zouden moeten worden meegedeeld.

Het belang van voorafgaande raadpleging werd vaak benadrukt tijdens de evaluatie. In de ervaring van veel mensen uit de praktijk stelt rechtstreeks overleg, bij problemen met betrekking tot het mogelijke bestaan van weigeringsgronden, de uitvoerende autoriteit vaak in staat de toepasselijkheid van de aanvankelijk ingeroepen grond tot weigering van de tenuitvoerlegging opnieuw te beoordelen (bv. door meer informatie te verkrijgen over het strafrechtelijk onderzoek en naar behoren te beoordelen of de gevraagde maatregel in een vergelijkbare binnenlandse zaak zou worden toegestaan). In sommige verslagen gaven de evaluatieteams de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten goede punten voor de toepassing van het overlegmechanisme in alle gevallen van mogelijke weigering. In één verslag werd voorgesteld het toepassingsgebied van de verplichte overlegprocedure van artikel 11, lid 4, uit te breiden tot andere gronden voor weigering van de tenuitvoerlegging¹².

De al dan niet correcte omzetting van de bepalingen van de richtlijn inzake gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging werd in het kader van deze evaluatieronde vaak aan de orde gesteld.

Hoewel alle gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging in de richtlijn facultatief zijn, zijn ze — of sommige ervan — in de omzettingswetgeving van verschillende lidstaten bindend geworden.

¹² Artikel 11, lid 4, van de richtlijn voorziet enkel in verplicht overleg in de in artikel 11, lid 1, punten a), b), d), e) en f) bedoelde gevallen van weigering van erkenning of tenuitvoerlegging.

De evaluatieteams hebben de door de autoriteiten van de lidstaten opgegeven redenen voor de mogelijkheid om te voorzien in verplichte gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging zorgvuldig onderzocht. Volgens de autoriteiten van sommige lidstaten zouden facultatieve gronden onverenigbaar zijn met hun respectieve nationale rechtskader of rechtstraditie, of zouden zij de wetgever verplichten gedetailleerde criteria vast te stellen voor de uitoefening van rechterlijke beoordelingsvrijheid. Rechtszekerheid werd ook genoemd als reden voor dwingende gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging. Bovendien zijn bepaalde mensen uit de praktijk van mening dat sommige van de in artikel 11 van de richtlijn genoemde gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van dien aard zijn dat, zodra is vastgesteld dat een van die gronden van toepassing is, tenuitvoerlegging onmogelijk is (bv. schending van grondrechten) en dat een andere formulering van de omzettingswetgeving (“kan” in plaats van “moet”) in de praktijk niet tot een ander resultaat zou leiden.

Voorts bevat de omzettingswetgeving van sommige lidstaten aanvullende gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging waarin de richtlijn niet voorziet.

Hoewel de onjuiste omzetting van de richtlijn in de praktijk nog niet tot grote systemische problemen lijkt te hebben geleid, zoals blijkt uit het geringe aantal weigeringen, kwam uit deze evaluatieronde naar voren dat sommige lidstaten, door alle gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging verplicht te stellen, de bevoegde autoriteiten beletten (of kunnen beletten) EOB's uit te voeren die anders waarschijnlijk zouden zijn uitgevoerd.

Tijdens de bezoeken ter plaatse werden enkele voorbeelden gegeven, onder meer met betrekking tot het ontbreken van toestemming van de gedetineerde persoon, hetgeen in de wetgeving van sommige lidstaten is omgezet als een verplichte grond voor weigering van tenuitvoerlegging van EOB's die zijn uitgevaardigd voor tijdelijke overbrenging; of met betrekking tot het ontbreken van toestemming van de verdachte/beschuldigde voor EOB's die zijn uitgevaardigd voor een verhoor via videoconferentie.

Daarom hebben de evaluatieteams in verschillende verslagen aanbevolen dat de betrokken lidstaten moeten overwegen hun omzettingswetgeving aan de richtlijn aan te passen, alle gronden voor weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging facultatief te maken en de gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging te beperken tot die waarin de richtlijn voorziet. Er werd benadrukt dat, in een geest van wederzijds vertrouwen en erkenning, de tenuitvoerlegging van EOB's de standaardregel zou moeten zijn, en dat weigering een uitzondering zou moeten zijn die strikt moet worden uitgelegd.

10.2. Dubbele strafbaarheid

Zelfs bij gebrek aan volledige statistische gegevens blijkt dat het ontbreken van dubbele strafbaarheid in de zin van artikel 11, lid 1, punt g), van de richtlijn de meest voorkomende reden is om EOB's niet ten uitvoer te leggen. Deze weigeringsgrond is niet van toepassing op de in artikel 10, lid 2, bedoelde onderzoeksmaatregelen (niet-dwingende maatregelen) en in gevallen waarin het EOB betrekking heeft op een van de in bijlage D genoemde strafbare feiten, die zijn vrijgesteld van de toetsing van dubbele strafbaarheid indien het een strafbare feit betreft waarop in de uitvaardigende staat een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximum van ten minste drie jaar staat.

Voorbeelden die tijdens de evaluatie werden gegeven, hadden onder meer te maken met verkeersovertredingen, niet-nakoming van onderhoudsverplichtingen, en belastingdelicten.

In het algemeen hebben mensen uit de praktijk geen noemenswaardige problemen ondervonden met betrekking tot dubbele strafbaarheid in het kader van het EOB, noch als uitvaardigende, noch als uitvoerende autoriteit. De rechterlijke autoriteiten van verschillende lidstaten benadrukten echter dat het van cruciaal belang is het strafbare feit duidelijk te omschrijven, zodat de uitvoerende autoriteit kan beoordelen of het feit naar het recht van de uitvoerende staat een strafbaar feit vormt.

Op enkele uitzonderingen na hebben mensen uit de praktijk geen gevallen gezien waarin het criterium van dubbele strafbaarheid werd ingeroepen met betrekking tot de in artikel 10, lid 2, van de richtlijn genoemde onderzoeksmaatregelen (niet-dwingende maatregelen).

Mensen uit de praktijk van sommige lidstaten wezen op een beperkt aantal gevallen waarin de test inzake dubbele strafbaarheid onjuist werd toegepast met betrekking tot de categorieën van strafbare feiten in bijlage D. In dit verband benadrukten de evaluatieteams dat het op grond van artikel 11, lid 1, punt g), van de richtlijn aan de uitvaardigende autoriteit is om aan te geven of het strafbare feit onder een van de in bijlage D genoemde categorieën valt.

10.3. *Ne bis in idem-beginsel*

Overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt d), van de richtlijn kan de erkenning of tenuitvoerlegging van een EOB worden geweigerd indien de tenuitvoerlegging van het EOB in strijd zou zijn met het “ne bis in idem”-beginsel. Er zijn geen significante problemen gemeld met betrekking tot de toepassing van deze weigeringsgrond.

Alle lidstaten beschikken over een nationaal strafregister. Er bestaat een centrale databank van afgeronde en lopende strafzaken in verschillende lidstaten, die de uitvoerende autoriteit in staat zou stellen niet alleen mogelijke inbreuken op het “ne bis in idem”-beginsel te verifiëren, maar ook verbanden en connecties met lopende binnenlandse onderzoeken na te gaan. Op basis van de resultaten van de evaluaties lijken de uitvoerende autoriteiten in sommige lidstaten echter niet op regelmatige basis na te gaan of er eerdere beslissingen bestaan die een “ne bis in idem”-situatie zouden vormen, noch of er nationale onderzoeken lopen met betrekking tot dezelfde feiten en/of tegen dezelfde persoon. Mensen uit de praktijk van sommige lidstaten wezen erop dat het “ne bis in idem”-beginsel normaal gesproken een argument zou zijn van de verdachte/verweerder, van wie wordt verwacht deze kwestie aan de orde te stellen.

In sommige verslagen achtten de evaluatieteams het echter passend de lidstaten aan te moedigen de hun ter beschikking staande middelen te gebruiken om te beoordelen of er sprake is van een mogelijke schending van het “ne bis in idem”-beginsel, en verzochten zij de lidstaten die niet over een nationale centrale databank voor alle lopende en afgeronde strafzaken beschikken, een dergelijke databank op te zetten.

10.4. Immunities and privileges

Overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt a), van de richtlijn kan de erkenning of uitvoering van een EOB worden geweigerd indien het EOB volgens het recht van de uitvoerende staat niet ten uitvoer kan worden gelegd wegens een immuniteit of voorrecht, dan wel wegens voorschriften betreffende het vaststellen en beperken van strafrechtelijke aansprakelijkheid in verband met de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in andere media.

Zoals verduidelijkt in overweging 20 van de richtlijn, bestaat er geen gemeenschappelijke definitie van immuniteiten of voorrechten in het recht van de Unie; de nauwkeurige omschrijving van deze begrippen is een zaak van nationaal recht. Uit de evaluaties bleek dat er zelfs in de wetgeving van verschillende lidstaten geen algemeen concept van immuniteit of voorrecht is vastgelegd. De immuniteiten en voorrechten van personen in bepaalde functies en beroepen zijn vastgelegd in specifieke wetten.

Mensen uit de praktijk van de meeste lidstaten hebben geen gevallen gezien waarin deze weigeringsgrond werd ingeroepen, noch als uitvaardigende noch als uitvoerende autoriteit. Sommige mensen uit de praktijk noemden gevallen waarin het EOB werd uitgevaardigd met het oog op het doorzoeken van advocatenkantoren, waardoor de kwestie van de bescherming van de advocatuur aan de orde werd gesteld.

De lidstaat waar bepaalde zetels van de EU-instellingen zijn gevestigd, verwees naar specifieke kwesties in verband met de toepassing van deze weigeringsgrond. De bevoegde uitvoerende autoriteiten meldden gevallen waarin een EOB werd uitgevaardigd voor de inbeslagneming van documenten van een persoon die werkzaam is als ambtenaar van een EU-instelling, of voor het horen van EU-ambtenaren. In dergelijke gevallen, waarin sprake was van een mogelijk probleem met immuniteiten en/of voorrechten en contact moest worden opgenomen met de autoriteit die bevoegd was om die immuniteiten/voorrechten op te heffen, bleek het moeilijk om een antwoord van de betrokken EU-instelling te ontvangen. De uitvoerende autoriteiten besloten de zaak naar de uitvaardigende staat te verwijzen overeenkomstig artikel 11, lid 5, van de richtlijn, waarin is bepaald dat indien een autoriteit van een internationale organisatie bevoegd is tot opheffing van het voorrecht of de immuniteit, de uitvaardigende staat de betrokken autoriteit hierom moet verzoeken.

Het evaluatieteam achtte het passend alle EU-instellingen aan te bevelen elk één contactpunt aan te wijzen voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voor gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een EOB de medewerking van een EU-instelling vereist, en verzocht de EU-instellingen ervoor te zorgen dat dergelijke verzoeken worden verwerkt en dat de betrokken lidstaat antwoord krijgt.

10.5. Grondrechten

De richtlijn is het eerste instrument voor wederzijdse erkenning dat uitdrukkelijk voorziet in een grond voor niet-erkenning/niet-tenuitvoerlegging in verband met mogelijke schendingen van de grondrechten. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt f), van de richtlijn kan de erkenning of tenuitvoerlegging van een EOB worden geweigerd indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de tenuitvoerlegging van de onderzoeksmaatregel niet verenigbaar zou zijn met de verplichtingen die overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op de uitvoerende staat rusten.

Interessant is dat op basis van de bevindingen van de evaluaties kan worden gesteld dat deze grond voor niet-tenuitvoerlegging in de praktijk nauwelijks is toegepast. Er werd slechts één geval gemeld waarin de tenuitvoerlegging van een met het oog op tijdelijke overbrenging uitgevaardigd EOB werd geweigerd wegens de slechte detentieomstandigheden in de uitvaardigende staat.

De kwestie van de grondrechten is ook aan bod gekomen in zaken in verband met de tenuitvoerlegging van EOB's die zijn uitgevaardigd voor het horen van een beschuldigde via videoconferentie tijdens het hoofdproces.

Zoals in sommige verslagen echter is opgemerkt, lijken de uitvoerende autoriteiten de in artikel 11, lid 1, punt f), van de richtlijn bedoelde algemene grond tot weigering van de tenuitvoerlegging met betrekking tot de grondrechten te verwarren met die van de fundamentele beginselen van het recht van de uitvoerende staat (artikel 24, lid 2, punt b), van de richtlijn). Kwesties in verband met verhoor via videoconferentie worden nader behandeld in hoofdstuk 12.3. In dit verband volstaat het erop te wijzen dat sommige lidstaten weigeren EOB's ten uitvoer te leggen die zijn uitgevaardigd voor het horen van een beschuldigde via videoconferentie in de procesfase, zelfs wanneer de beschuldigde daarmee instemt. In dergelijke gevallen zijn de uitvoerende autoriteiten van mening dat de tenuitvoerlegging van de EOB's zou leiden tot een schending van het onmiddellijkheidsbeginsel en/of andere fundamentele beginselen van hun rechtsstelsel. In dit verband wordt de kwestie van de eerbiediging van de grondrechten van de beschuldigde soms aangehaald om uit te leggen waarom hoorzittingen via videoconferentie onverenigbaar worden geacht met de fundamentele beginselen van het rechtsstelsel van de uitvoerende staat.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat, in overeenstemming met de richtlijn, alle gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging in hun omzettingswetgeving als facultatief worden aangemerkt. Voorts mogen geen andere aanvullende gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging worden vastgesteld dan die waarin de richtlijn voorziet.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden de verplichte overlegprocedure van artikel 11, lid 4, van de richtlijn in acht moeten nemen. In gevallen waarin de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten overwegen een van de andere in de richtlijn genoemde gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging toe te passen, worden zij aangemoedigd om, alvorens te besluiten een EOB niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, de uitvaardigende autoriteit te raadplegen en, in voorkomend geval, om aanvullende informatie te verzoeken, teneinde naar behoren te beoordelen of de voorwaarden voor de grond voor weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging voorhanden zijn.*

11.RECHTSMIDDELEN

11.1. Rechtsmiddelen in de uitvaardigende en de uitvoerende staat

Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten erop toezien dat op de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregelen rechtsmiddelen toepasselijk zijn die gelijkwaardig zijn met die welke in een vergelijkbare binnenlandse zaak mogelijk zijn. De materiële gronden voor het uitvaardigen van het EOB kunnen alleen in de uitvaardigende staat worden aangevochten, onverminderd de in de uitvoerende staat gewaarborgde grondrechten (artikel 14, lid 2).

Volgens de bevindingen van deze evaluatieronde zorgen alle lidstaten er, als zowel uitvaardigende als uitvoerende staat, al met al voor dat de rechtsmiddelen die in soortgelijke binnenlandse zaken beschikbaar zijn, ook van toepassing zijn op onderzoeksmaatregelen die in het kader van het EOB worden gevraagd en ten uitvoer worden gelegd.

Als uitvoerende staat voorzien slechts enkele lidstaten in een specifiek rechtsmiddel tegen de beslissing tot erkenning of tenuitvoerlegging van een EOB. In de meeste lidstaten kunnen de partijen in de procedure en/of de persoon op wie de maatregel van toepassing is de ter uitvoering van het EOB uitgevoerde onderzoeksmaatregel aanvechten. Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de richtlijn bepaalt de omzettingwetgeving van de lidstaten vaak uitdrukkelijk dat de materiële redenen die aan de uitvaardiging van het EOB ten grondslag liggen, alleen in de uitvaardigende staat kunnen worden aangevochten.

De rechtsmiddelen verschillen van lidstaat tot lidstaat: indien de onderzoeksmaatregel wordt bevolen door een openbaar aanklager, kan de betrokkene in veel lidstaten de beslissing aanvechten bij een hogere aanklager of een rechter; in gevallen waarin voor de onderzoeksmaatregel een beslissing of toestemming van een rechter (bv. een onderzoeksrechter) vereist is, kan tegen die beslissing of toestemming beroep worden ingesteld bij een hogere rechtbank. Sommige lidstaten voorzien in rechtsmiddelen tegen specifieke onderzoeksmaatregelen (bv. doorzoekingen); in andere lidstaten is een algemeen rechtsmiddel beschikbaar om de rechtmatigheid van een onderzoeksmaatregel te beoordelen of om een eventuele schending van de rechten van de betrokkene te onderzoeken.

Als uitvaardigende staat voorziet de meerderheid van de lidstaten niet in een specifiek rechtsmiddel tegen de uitvaardiging van een EOB als zodanig. Het is het onderliggende bevel van de openbare aanklager of rechtbank (bv. een bevel tot doorzoeking) dat door de betrokken partij op dezelfde wijze als in een binnenlandse zaak kan worden aangevochten. Bovendien benadrukten mensen uit de praktijk dat de geldigheid en/of ontvankelijkheid van het via een EOB verzamelde bewijsmateriaal in verschillende stadia van de strafprocedure kan worden betwist.

In sommige verslagen onderstreepten de evaluatieteams dat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen van essentieel belang is om de betrokkene in staat te stellen om te verzoeken om effectieve rechterlijke toetsing. Daarom hebben de evaluatieteams, hoewel zij erkennen dat er in het geval van veel onderzoeksmaatregelen slechts achteraf een rechtsmiddel beschikbaar zou zijn, de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat dergelijke informatie altijd tijdig wordt verstrekt, overeenkomstig artikel 14, lid 3, van de richtlijn.

Er werd ook opgemerkt dat de structuur van de rechtsmiddelen die in de uitvoerende staat beschikbaar zijn en de duur van de desbetreffende procedures de efficiënte werking van het EOB niet in gevaar mogen brengen door de toezending van het verzamelde bewijsmateriaal aan de uitvaardigende staat buitensporig te vertragen.

Het onderwerp van rechtsmiddelen is aan de orde gesteld in de besprekingen met de advocaten. Advocaten uit sommige lidstaten wezen op de beperkte toegang tot de inhoud van het EOB in de uitvoerende staat en de ontoereikendheid van de informatie over de rechtsmiddelen die in de uitvaardigende staat beschikbaar zijn. In verschillende lidstaten gaven de advocaten geen voorbeelden van het gebruik van rechtsmiddelen in het kader van het EOB. In sommige verslagen werd gewezen op de beperkte kennis van en ervaring met het rechtskader van het EOB, ook met betrekking tot rechtsmiddelen.

11.2. De arresten in de zaken Gavanozov

Het onderwerp van rechtsmiddelen werd ook behandeld in het licht van de arresten van het HvJ-EU in twee samenhangende zaken, C-324/17 (Gavanozov I) en C-852/19 (Gavanozov II), respectievelijk uit 2019 en 2021.

In het eerste arrest heeft het Hof verduidelijkt welke soort informatie moet worden opgenomen in deel J van het formulier in bijlage A. Het HvJ-EU heeft artikel 5, lid 1, van de richtlijn in samenhang met deel J van bijlage A uitgelegd en geconcludeerd dat de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in deel J geen omschrijving dient op te nemen van de rechtsmiddelen die in haar lidstaat tegen de uitvaardiging van het EOB kunnen worden ingesteld. De uitvaardigende autoriteit moet enkel aangeven “of er al een rechtsmiddel is ingezet tegen de uitvaardiging van een EOB” en moet, indien dit het geval is, een omschrijving van het rechtsmiddel verstrekken, inclusief de vereiste stappen en termijnen.

In Gavanozov II oordeelde het HvJ-EU dat nationale wetgeving van een uitvaardigende lidstaat die niet voorziet in een rechtsmiddel tegen de uitvaardiging van een EOB voor doorzoeken, inbeslagnemingen of het houden van een getuigenverhoor per videoconferentie, niet verenigbaar is met artikel 14 van de richtlijn, in samenhang met artikel 24, lid 7, van de richtlijn en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Bij gebreke van een rechtsmiddel zou het uitvaardigen van een EOB voor bovengenoemde onderzoeksmaatregelen derhalve in strijd zijn met artikel 6 van de richtlijn in samenhang met artikel 47 van het Handvest en artikel 4, lid 3, VEU, en zou de uitvoerende staat moeten weigeren het EOB te erkennen/ten uitvoer te leggen. In zijn beslissing heeft het HvJ-EU verklaard dat het rechtsmiddel de betrokken partij in staat moet stellen om in de uitvaardigende staat de noodzaak en de rechtmatigheid van een EOB te betwisten, op zijn minst wat betreft de materiële gronden die aan een dergelijk EOB ten grondslag liggen.

In de onmiddellijke nasleep van het arrest Gavanozov II hebben mensen uit de praktijk van de lidstaten hun ernstige bezorgdheid geuit over de mogelijk aanzienlijke gevolgen van de beslissing voor de werking van het EOB, met name als de door het HvJ-EU bevestigde beginselen op andere onderzoeksmaatregelen zouden worden toegepast.

Hoewel de situatie onzeker blijft en verdere ontwikkelingen mogelijk zijn, is de belangrijkste bevinding van deze evaluatie met betrekking tot dit onderwerp dat het arrest Gavanozov II tot dusver geen significante gevolgen heeft gehad voor de daadwerkelijke toepassing van het EOB.

De meeste lidstaten zijn niet van plan wetswijzigingen door te voeren als gevolg van de beslissing Gavanozov II, aangezien zij van mening zijn dat hun nationale wetgeving en praktijk in overeenstemming zijn met de door het HvJ-EU bevestigde beginselen.

Wat EOB's betreft die zijn uitgevaardigd met het oog op de uitvoering van doorzoeken en inbeslagnemingen, voorzien de lidstaten, als uitvaardigende staat, in rechtsmiddelen waarmee de materiële redenen die aan het bevel tot doorzoeking of inbeslagneming ten grondslag liggen, kunnen worden aangevochten. Met betrekking tot andere onderzoeksmaatregelen, waaronder het verhoor van een getuige per videoconferentie, verwezen sommige lidstaten naar de mogelijkheid om een grondwettelijke klacht in te dienen in geval van schending van grondrechten, of om een civiele procedure tegen de staat in te stellen tot vergoeding van de als gevolg van de inbreuk geleden schade. In de nationale wetgeving van verschillende lidstaten is echter bepaald dat een persoon tegen wie tijdens het onderzoek maatregelen worden uitgevaardigd of uitspraken worden gedaan, daarover een klacht kan indienen.

De evaluatieteams uitten hun bedenkingen bij de daadwerkelijke beschikbaarheid van rechtsmiddelen tegen de uitvaardiging van EOB's voor niet-dwingende maatregelen in sommige lidstaten, waaronder het verhoor van getuigen per videoconferentie. Het is echter moeilijk te voorspellen hoe openbare aanklagers en rechtbanken in de lidstaten de beginselen van het arrest Gavanozov II in de praktijk zullen toepassen en er bestaat nog enige onzekerheid over het concept en de reikwijdte van een doeltreffende voorziening in rechte, althans met betrekking tot het horen van getuigen per videoconferentie en andere niet-dwingende maatregelen.

Wat de gevolgen van het arrest Gavanozov II betreft, hebben de bevoegde autoriteiten van de lidstaten noch in hun uitvaardigende, noch in hun uitvoerende hoedanigheid melding gemaakt van gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een EOB werd geweigerd wegens het ontbreken van rechtsmiddelen tegen de uitvaardiging van het EOB in de uitvaardigende staat.

Als uitvaardigende autoriteiten meldden de lidstaten enkele gevallen waarin de uitvoerende autoriteiten hen naar aanleiding van het arrest Gavanozov II hadden verzocht informatie te verstrekken over het bestaan van rechtsmiddelen in de uitvaardigende staat. Dergelijke verzoeken om aanvullende informatie hebben echter niet geleid tot een weigering om het EOB ten uitvoer te leggen.

Als uitvoerende autoriteiten hebben mensen uit de praktijk erop gewezen dat zij, op basis van de beslissing Gavanozov I en het beginsel van wederzijds vertrouwen, wanneer zij een EOB ontvangen met het oog op doorzoeking of inbeslagneming of voor het verhoor van een getuige via videoconferentie, de uitvaardigende autoriteit niet verzoeken informatie te verstrekken over de rechtsmiddelen die in de uitvaardigende staat beschikbaar zijn. Sommige mensen uit de praktijk voerden aan dat dit in strijd zou zijn met het idee van wederzijdse erkenning indien de uitvoerende autoriteiten systematisch de toepasselijke rechtsmiddelen in de uitvaardigende staat zouden onderzoeken. Alleen als er in een bepaald geval specifieke reden tot bezorgdheid is, zou de uitvoerende autoriteit om aanvullende informatie over de beschikbare rechtsmiddelen mogen verzoeken.

Naar aanleiding van de beslissing Gavanozov II heeft slechts één lidstaat specifiek tegen de uitvaardiging van een EOB zelf een rechtsmiddel ingesteld; indien de betrokkene beroep instelt, moet de bevoegde rechter nagaan of aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van het EOB is voldaan. De lidstaat die rechtstreeks betrokken is bij de zaak Gavanozov II meldde zijn wetgeving te hebben gewijzigd om ervoor te zorgen dat het arrest van het HvJ-EU wordt nageleefd. Een andere lidstaat is nog mogelijke wijzigingen van zijn regelgeving aan het beoordelen. Hieraan moet worden toegevoegd dat in sommige lidstaten, hoewel er geen wetswijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de beslissing Gavanozov II, de toepasbaarheid van reeds bestaande rechtsmiddelen in de praktijk is uitgebreid tot EOB's die zijn uitgevaardigd voor het horen van getuigen per videoconferentie.

12. SPECIFIEKE ONDERZOEKSMATREGELEN

12.1. Algemene opmerkingen

Hoofdstuk IV (artikelen 22-29) van de richtlijn bevat specifieke bepalingen voor bepaalde onderzoeksmaatregelen. Hoofdstuk V (artikelen 30-31) is gewijd aan de interceptie van telecommunicatie.

De noodzaak van een specifieke regeling voor bepaalde soorten onderzoeksmaatregelen vloeit onder meer voort uit hun complexiteit, de gevolgen ervan voor de grondrechten van de betrokken personen en de aanzienlijke verschillen tussen de nationale wetgevingen van de lidstaten.

Het is dus niet toevallig dat de richtlijn voor veel van de betrokken onderzoeksmaatregelen een aanvullende grond tot weigering van de tenuitvoerlegging bevat, aangezien erin is bepaald dat de tenuitvoerlegging van een EOB kan worden geweigerd indien de maatregel in een soortgelijke binnenlandse zaak niet zou worden toegestaan.

Uit deze evaluatieronde is gebleken dat de uiteenlopende procedurele voorschriften voor bepaalde onderzoeksmaatregelen nog steeds een uitdaging kunnen vormen in het kader van de justitiële samenwerking. De deskundigen merkten op dat sommige nationale wetten bijzonder strikte grenzen stellen aan bepaalde soorten onderzoeksmaatregelen. In één lidstaat bijvoorbeeld kunnen bepaalde vormen van interceptie van telecommunicatie enkel worden toegestaan indien de verdachte bekend is.

Om de bevoegde uitvaardigende autoriteiten in staat te stellen algemene informatie te verkrijgen over de regels voor onderzoeksmaatregelen in andere lidstaten, werd de lidstaten aanbevolen de “fiches belges” over onderzoeksmaatregelen op de EJN-website naar behoren aan te vullen en te actualiseren.

Ook is er herhaaldelijk op gewezen dat het des te noodzakelijker is dat bijlage A voldoende informatie over de onderzochte strafzaak bevat, zodat de uitvoerende autoriteiten gemakkelijk kunnen beoordelen of de onderzoeksmaatregel in een soortgelijke binnenlandse zaak zou worden toegestaan.

Met betrekking tot de meest complexe maatregelen en zaken werd nogmaals benadrukt dat rechtstreeks contact en vroegtijdig overleg tussen de bevoegde autoriteiten en, indien nodig, de betrokkenheid van Eurojust van het allergrootste belang zijn voor de succesvolle tenuitvoerlegging van EOB's.

Naast problemen die voortvloeien uit verschillen in de nationale wetgevingen van de lidstaten, is uit deze evaluatieronde gebleken dat een aantal van de moeilijkheden die mensen uit de praktijk ondervinden bij de toepassing van het EOB met betrekking tot specifieke onderzoeksmaatregelen, moeten worden aangepakt door regelgeving op EU-niveau.

12.2. Tijdelijke overbrenging

Uit deze evaluatieronde is gebleken dat de tijdelijke overdracht waarin de artikelen 22 en 23 van de richtlijn voorzien, in een zeer beperkt aantal gevallen is toegepast.

De bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten hebben geen ervaring met deze maatregel, noch als uitvaardigende, noch als uitvoerende autoriteit. Mensen uit de praktijk wezen erop dat verhoren per videoconferentie worden gezien als een meer praktische en vaak evenredigere oplossing.

Een EOB voor tijdelijke overbrenging kan echter worden uitgevaardigd voor elke andere onderzoeksmaatregel die de aanwezigheid van de betrokkene vereist (bv. een meervoudige confrontatie), en niet alleen om een persoon in hechtenis in de uitvoerende staat te horen. Daarnaast benadrukten sommige mensen uit de praktijk het belang van deze maatregel, aangezien het soms van cruciaal belang is dat een belangrijke getuige die in een andere lidstaat in hechtenis wordt gehouden, in persoon voor de rechter verschijnt.

Soms hebben er zich problemen voorgedaan bij de keuze van het juiste instrument. In het algemeen maken de bevoegde autoriteiten correct onderscheid tussen tijdelijke overlevering op basis van het EAB met het oog op vervolging en tijdelijke overbrenging op grond van het EOB met het oog op bewijsgaring.

Zoals verduidelijkt in overweging 25 van de richtlijn moet, wanneer een persoon die in een lidstaat in hechtenis wordt gehouden moet worden overgebracht naar een andere lidstaat om daar te worden vervolgd en ook te worden berecht, een EAB worden uitgevaardigd overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad. Volgens de richtlijn heeft de tijdelijke overbrenging uitsluitend tot doel een specifieke onderzoeksmaatregel uit te voeren die de aanwezigheid van de betrokkene vereist (bv. een verhoor van de beschuldigde of een meervoudige confrontatie).

Mensen uit de praktijk meldden echter gevallen waarin de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten uiteenlopende standpunten hadden over de rechtsgrondslag die moet worden toegepast. In sommige gevallen werd de tenuitvoerlegging van een EOB dat was uitgevaardigd om de aanwezigheid van de verdachte bij het proces te waarborgen, geweigerd omdat de uitvoerende autoriteit terecht betoogde dat om tijdelijke overlevering had moeten worden verzocht op grond van een EAB. In de meeste gevallen hebben de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten, na naar behoren overleg te hebben gepleegd, overeenstemming bereikt over het te gebruiken instrument.

De scheidslijn tussen de twee instrumenten kan soms minder duidelijk zijn en de uitvaardigende autoriteit kan moeilijkheden ondervinden bij het bepalen van de rechtsgrondslag, ook gezien de verschillende vereisten voor het EAB en het EOB (zo is het ontbreken van toestemming van de beschuldigde een grond om de tenuitvoerlegging in het kader van het EOB te weigeren).

Het onderlinge verband tussen de twee instrumenten kan worden geïllustreerd aan de hand van een door een lidstaat gemelde zaak. De lidstaat in kwestie ontving een zeer dringend verzoek uit hoofde van de richtlijn voor de tijdelijke overbrenging van een persoon die een vrijheidsstraf uitzat in de uitvoerende staat. De bevoegde autoriteit voerde het EOB onverwijld uit. Later bleek dat dezelfde uitvaardigende autoriteit reeds een EAB had uitgevaardigd met het oog op vervolging van dezelfde persoon in dezelfde zaak, en dat een andere bevoegde autoriteit van dezelfde uitvoerende staat reeds de overlevering van de betrokkene had gelast, maar dit had uitgesteld tot het einde van de straf die de betrokkene in de uitvoerende staat uitzat. In dit geval lijkt het EOB te zijn uitgevaardigd om de in het kader van de EAB-procedure gelaste uitgestelde overlevering te voorkomen.

Gezien de praktische moeilijkheden waarmee mensen uit de praktijk soms te maken krijgen, zouden een handboek of richtsnoeren van de Commissie over de samenhang van het EOB met andere instrumenten voor justitiële samenwerking, waaronder het EAB, nuttig kunnen zijn, zoals aanbevolen in hoofdstuk 4.

De tenuitvoerlegging van het EOB voor tijdelijke overbrenging kan worden geweigerd indien de persoon in hechtenis daar niet mee instemt (artikel 22, lid 2, punt a), van de richtlijn). Als uitvaardigende autoriteit beschikken de lidstaten niet over specifieke procedures om vóór de uitvaardiging en toezending van het EOB te bepalen of de betrokkene met de tijdelijke overbrenging zal instemmen. Voorafgaand overleg met de uitvoerende autoriteiten, met inbegrip van de toestemming van de betrokkene, werd als een beste praktijk beschouwd.

In sommige lidstaten vormt het ontbreken van toestemming van de gedetineerde een verplichte grond tot weigering van de tenuitvoerlegging, wat in strijd is met de richtlijn. De evaluatieteams hebben aanbevolen dat de lidstaten in kwestie hun omzettingswetgeving in overeenstemming brengen met de richtlijn. Zoals in sommige verslagen is opgemerkt, kan de justitiële samenwerking worden belemmerd door de persoon in hechtenis de mogelijkheid te bieden de overbrenging tegen te houden. Deskundigen vermeldden het geval van een EOB dat werd uitgevaardigd voor de tijdelijke overbrenging van een verdachte/beschuldigde om deel te nemen aan een meervoudige confrontatie in de uitvaardigende staat. Indien het ontbreken van toestemming een verplichte grond tot weigering van de tenuitvoerlegging is, zou het onmogelijk worden de onderzoeksmaatregel uit te voeren, hetgeen de bewijsgraring belemmert en het onderzoek ondermijnt.

De meeste lidstaten verklaarden dat zij geen moeilijkheden hadden ondervonden om ervoor te zorgen dat een overgebrachte persoon tijdens de overbrenging in hechtenis werd gehouden in de uitvaardigende staat, aangezien het EOB als een toereikende rechtsgrondslag voor detentie wordt beschouwd. In sommige lidstaten moet de bevoegde autoriteit, op basis van het EOB, een nationale tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel uitvaardigen.

12.3. Verhoor per videoconferentie

Het horen van getuigen, deskundigen, verdachten en beschuldigten via videoconferentie, zoals geregeld in artikel 24 van de richtlijn, is een onderzoeksmaatregel die vaak wordt gevraagd en uitgevoerd tijdens zowel de onderzoeksfase als het proces.

Zoals in sommige verslagen wordt opgemerkt, is het houden van verhoren per videoconferentie in strafprocedures een innovatieve aanpak de wijze waarop bewijsmateriaal wordt verkregen en gepresenteerd radicaal heeft veranderd, met efficiëntere rechtsstelsels en een snellere rechtspleging tot gevolg. Bovendien hebben verschillende lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie het gebruik van videoconferenties in binnenlandse zaken ingevoerd of uitgebreid om de continuïteit van de rechtspleging te waarborgen, en hebben zij ook de nodige technische maatregelen getroffen om de werking van videoconferentiesystemen te verbeteren.

In artikel 24, lid 2, is bepaald dat in aanvulling op de in artikel 11 genoemde gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging, de tenuitvoerlegging van het EOB voor een verhoor per videoconferentie kan worden geweigerd indien: a) de verdachte of beschuldigde persoon er niet in toestemt; of b) de tenuitvoerlegging van een dergelijke onderzoeksmaatregel in een bepaalde zaak strijdig is met de fundamentele beginselen van het recht van de uitvoerende staat.

Verschiedende lidstaten hebben het ontbreken van toestemming van de verdachte of beschuldigde omgezet als een verplichte grond voor weigering van de tenuitvoerlegging. Zoals dit ook het geval was voor andere gronden voor niet-uitvoering, hebben de evaluatieteams de betrokken lidstaten verzocht hun omzettingswetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

De volgende twee punten hebben betrekking op twee verwante, maar verschillende onderwerpen. Het eerste punt betreft videoconferenties waarom wordt verzocht om de verdachte/beschuldigde te horen met het oog op bewijsgaring (bv. ondervraging van de verdachte/beschuldigde door de openbare aanklager of de rechtbank), terwijl het tweede punt videoconferenties betreft als middel om de deelname op afstand van de beschuldigde aan zijn hoofdproces vanuit een andere lidstaat te waarborgen.

12.3.1. Verhoor van de verdachte/beschuldigde in de onderzoeks- en procesfase met het oog op bewijsgaring

In de meeste lidstaten kunnen de bevoegde autoriteiten EOB's uitvaardigen en ten uitvoer leggen voor het horen van een verdachte of beschuldigde, zowel tijdens het onderzoek als in de procesfase. Sommige lidstaten mogen, indien de fysieke aanwezigheid van de beschuldigde tijdens zijn proces verplicht is, geen EOB's voor het horen van een beschuldigde in de procesfase uitvaardigen, maar kunnen dergelijke EOB's wel ten uitvoer leggen.

Sommige lidstaten staan echter nooit toe dat EOB's voor het horen van een beschuldigde in de procesfase worden uitgevaardigd en ten uitvoer gelegd, ongeacht diens toestemming. De betrokken lidstaten zijn van mening dat het horen van de beschuldigde per videoconferentie in de procesfase in strijd zou zijn met het onmiddellijkheidsbeginsel en een schending zou vormen van het recht op een onpartijdig gerecht en het recht op (onmiddellijke) toegang tot een advocaat.

De evaluatieteams wezen erop dat het onmiddellijkheidsbeginsel en de rechten van de verdediging kunnen worden beperkt indien dit noodzakelijk en evenredig is om de relevante openbare belangen te behartigen, zoals wordt bevestigd door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹³.

Bovendien werd opgemerkt dat het horen van een beschuldigde per videoconferentie met het oog op bewijsgaring niet noodzakelijkerwijs leidt tot schending van de rechten van de verdediging, en dat doeltreffende regelingen kunnen worden getroffen om de rechtstreekse en vertrouwelijke communicatie tussen verweerder en advocaat te waarborgen.

Bovendien kan op grond van artikel 24, lid 2, punt b), van de richtlijn de tenuitvoerlegging van het EOB worden geweigerd indien het verhoor per videoconferentie *in een bepaalde zaak* strijdig is met de fundamentele beginselen van het recht van de uitvoerende staat, wat betekent dat de uitvoerende autoriteit moet beoordelen of de *specifieke omstandigheden van de zaak* erop wijzen dat de tenuitvoerlegging van het EOB zou leiden tot inbreuken op of beperkingen van de rechten van de beklaagde die onverenigbaar zouden zijn met de fundamentele beginselen van het recht van de uitvoerende staat.

De evaluatieteams en verschillende mensen uit de praktijk benadrukten ook dat het verhoor per videoconferentie een evenredig alternatief kan zijn voor indringendere maatregelen, zoals tijdelijke overbrenging en zelfs overlevering op basis van een EAB, zoals aangegeven in overweging 26 van de richtlijn.

In het licht van het bovenstaande werd aanbevolen dat de betrokken lidstaten hun wetgeving en/of praktijk heroverwegen om, afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, EOB's ten uitvoer te kunnen leggen die zijn uitgevaardigd voor het verhoor van een beschuldigde per videoconferentie met het oog op bewijsgaring, ook tijdens de procesfase.

¹³ Zie Marcello Viola/Italië, nr. 45106/04, 5 oktober 2006; Saknovskiy/Rusland, nr. 21272/03, 2 november 2010; Boyets/Oekraïne, nr. 20963/08, 30 januari 2018; Dijkhuizen/Nederland, nr. 61591/16, 9 juni 2021.

12.3.2. Verhoor per videoconferentie met het oog op de deelname van de beschuldigde aan het hoofdproces

In deze evaluatieronde kwam ook de vraag aan bod of een EOB voor het verhoor per videoconferentie kan worden uitgevaardigd om ervoor te zorgen dat de beschuldigde gedurende het hoofdproces vanuit een andere lidstaat op afstand kan deelnemen.

Deze vraag is tweeledig.

Ten eerste moet worden bepaald of de deelname op afstand van de beschuldigde aan het proces per videoconferentie verenigbaar is met de eerbiediging van het recht op een onpartijdig gerecht, en ten tweede of dit verenigbaar is met het toepassingsgebied van de richtlijn, aangezien de deelname van de beschuldigde aan het hoofdproces geen (of niet altijd) verband houdt met bewijsgaring.

Verschillende lidstaten vaardigen deze EOB's uit en leggen deze ten uitvoer, met name wanneer de beschuldigde daarin toestemt. Hun benadering is gebaseerd op een aantal overwegingen, waarvan een aantal hieronder wordt samengevat.

Deze praktijk lijkt volgens deze lidstaten in overeenstemming te zijn met de geest van de richtlijn. In overweging 26 wordt uitdrukkelijk bepaald dat uitvaardigende autoriteiten moeten nagaan of een EOB voor het horen van een verdachte/beschuldigde persoon middels een videoconferentie een effectief alternatief kan zijn voor het EAB. Mensen uit de praktijk benadrukten immers dat de tenuitvoerlegging van EOB's die zijn uitgevaardigd om ervoor te zorgen dat de beschuldigde vanuit een andere lidstaat op afstand aan het hoofdproces kan deelnemen, een doeltreffende wijze is om onevenredig gebruik van EAB's te voorkomen. Zoals sommige mensen uit de praktijk hebben betoogd, zou het uitvaardigen van een EAB met het oog op de deelname van de beschuldigde aan het proces een "laatste redmiddel" moeten zijn.

Voorts is, indien de beschuldigde daarin toestemt, deelname aan het hoofdproces per videoconferentie vanuit een andere lidstaat een veel betere optie dan een proces bij verstek. In dergelijke situaties kan de videoconferentie worden beschouwd als een instrument dat de uitoefening van het recht op verdediging van de beschuldigde persoon vergemakkelijkt.

Er is opgemerkt dat de nationale wetgeving van verschillende lidstaten voorziet in de deelname op afstand van de beschuldigde aan het proces in binnenlandse zaken, maar alleen onder specifieke voorwaarden die gericht zijn op de bescherming van de rechten van de verdediging. Mensen uit de praktijk van één lidstaat wezen erop dat de beschuldigde volgens hun nationale recht het recht heeft om te worden gehoord en om op ieder moment tijdens het hoofdproces verklaringen af te leggen (bv. om de getuigenverklaringen toe te lichten). Een EOB dat is uitgevaardigd met het oog op de deelname van een beschuldigde per videoconferentie, is derhalve ook bedoeld voor bewijsgaring.

Tijdens de evaluaties is tevens verwezen naar de in hoofdstuk 12.3.1. genoemde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke de deelname van een verdachte aan een strafprocedure per videoconferentie op zich niet in strijd is met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, mits het gebruik van die maatregel een legitiem doel heeft en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd verenigbaar is met de eisen voor de eerbiediging van eerlijke rechtsbedeling, met inbegrip van het recht op een onpartijdig gerecht en de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging.

De evaluatieteams waren het vaak met deze overwegingen eens.

Vermeldenswaard is dat het HvJ-EU op 4 juli 2024 de kwestie van de deelname van een beschuldigde aan het hoofdproces per videoconferentie heeft behandeld in verband met een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 8, lid 1, van Richtlijn (EU) 2016/343¹⁴. In zijn arrest concludeerde het HvJ-EU dat artikel 8, lid 1, van de bovengenoemde richtlijn “aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een verdachte op zijn uitdrukkelijk verzoek via videoconferentie aan de zittingen van zijn proces kan deelnemen, waarbij het recht op een eerlijk proces overigens moet worden gewaarborgd”¹⁵. De beslissing biedt weliswaar geen antwoord op de vraag of een EOB kan worden uitgevaardigd om de deelname op afstand van de beschuldigde persoon te waarborgen, maar wijst erop dat de deelname van de beschuldigde aan het proces per videoconferentie op zich niet in strijd is met het recht op een onpartijdig gerecht uit hoofde van het EU-recht.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 4 juli 2024 in zaak C-760/22 FP e.a.

Sommige lidstaten zijn echter van mening en houden er stellig aan vast dat een EOB nooit mag worden uitgevaardigd en ten uitvoer mag worden gelegd voor het horen van een beschuldigde per videoconferentie zodat deze persoon vanuit een andere lidstaat aan het hoofdproces kan deelnemen, zelfs niet als de beschuldigde daarin toestemt.

Zij zijn van mening dat de tenuitvoerlegging van die EOB's in het algemeen in strijd zou zijn met de fundamentele beginselen van hun rechtsstelsel en een schending zou vormen van de rechten van de verdediging van de beschuldigde.

Daarnaast voeren zij aan dat het horen van een beschuldigde per videoconferentie gedurende het hele hoofdproces buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Volgens artikel 1 van de richtlijn kan een EOB worden uitgevaardigd om in de uitvoerende staat een of meer onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog het verkrijgen van bewijsmateriaal, en houdt de deelname van de beschuldigde aan het hoofdproces geen (of niet altijd) verband met bewijsgaring. Wat overweging 26 betreft, werd er ook op gewezen dat in deze overweging het EOB wordt beschouwd als een mogelijk alternatief voor het EAB in gevallen waarin het EOB voor het horen van de verdachte/beschuldigde wordt uitgevaardigd met het oog op bewijsgaring.

Tijdens deze evaluatieronde hebben zowel deskundigen als mensen uit de praktijk de ontwikkelingen op dit gebied met betrekking tot het bij het HvJ-EU aanhangige verzoek om een prejudiciële beslissing (gevoegde zaken C-255/23 en C-285/23) op de voet gevolgd. Een van de aan het HvJ-EU voorgelegde vragen was of artikel 24, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het horen van een beschuldigde per videoconferentie situaties omvat waarin de beschuldigde per videoconferentie deelneemt aan het proces in een andere lidstaat dan de lidstaat van verblijf.

Op 6 juni 2024 concludeerde het HvJ-EU echter dat het niet nodig was om uitspraak te doen over verzoeken om een prejudiciële beslissing, aangezien de verwijzende rechter de nationale procedure niet had geschorst in afwachting van de beslissing van het HvJ-EU¹⁶.

Een ander verzoek om een prejudiciële beslissing over dezelfde kwestie is thans aanhangig bij het HvJ-EU. Die beslissing zou in de nabije toekomst enige houvast kunnen bieden¹⁷.

¹⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 6 juni 2024 in de gevoegde zaken C-255/23 en C-285/23, AVVA e.a., punt 38.

¹⁷ Zaak C-325/24, Bissilli, ingediend op 2 mei 2024.

Gezien de uiteenlopende meningen van de lidstaten en gelet op het feit dat de deelname op afstand van een beschuldigde aan het hoofdproces vanuit een andere lidstaat volgens veel mensen uit de praktijk een waardevol instrument kan zijn om de justitiële samenwerking te verbeteren en een doeltreffend middel om het evenredige gebruik van andere indringendere rechtsinstrumenten te waarborgen, hebben de evaluatieteams de Commissie verzocht deze kwestie door middel van wetgeving aan te pakken. Sommige evaluatieteams hebben voorgesteld de richtlijn te wijzigen en het toepassingsgebied van artikel 24 uit te breiden, terwijl andere de Commissie hebben verzocht de vraag vanuit een algemener perspectief te behandelen, ook rekening houdend met andere instrumenten, aangezien het waarborgen van de deelname op afstand van de beschuldigde aan een proces vanuit een andere lidstaat geen (of niet altijd) verband houdt met bewijsgaring.

12.3.3. Verhoor per videoconferentie zonder een EOB uit te vaardigen

Tijdens de bezoeken ter plaatse in deze evaluatieronde werd er veel en soms levendig gediscussieerd over de praktijk in sommige lidstaten, waarbij de bevoegde autoriteiten, in gevallen waarin de betrokkene erin toestemt, verhoren per videoconferentie organiseren door rechtstreeks contact op te nemen met de getuige, verdachte of beschuldigde die zich in een andere lidstaat bevindt, zodat de betrokkene aan de procedure kan deelnemen en getuigenis kan afleggen, zonder dat er een EOB wordt uitgevaardigd (“rechtstreekse videoconferenties”). De wetgeving van sommige lidstaten voorziet in de mogelijkheid om grensoverschrijdende verhoren per videoconferentie te houden zonder een EOB uit te vaardigen. Eén lidstaat wees erop dat de rechterlijke autoriteit die toestemming geeft voor de videoconferentie in binnenlandse zaken mogelijk niet op de hoogte is van het feit dat de betrokkene deelneemt aan de videoconferentie vanuit een andere lidstaat waar deze zich (tijdelijk) bevindt. Een andere lidstaat onderstreepte dat de praktijk om grensoverschrijdende verhoren te houden zonder een EOB uit te vaardigen gebaseerd is op de instemming en vrijwillige medewerking van de betrokkene en vergelijkbaar is in situaties waarin een getuige/verdachte die zich in een andere lidstaat bevindt vrijwillig via e-mail documenten naar aan de onderzoeksautoriteiten stuurt.

Sommige evaluatieteams erkenden weliswaar de praktische voordelen van deze methode, maar waren van oordeel dat deze praktijk niet in overeenstemming is met de richtlijn.

Sommige lidstaten merkten op dat deze praktijk in strijd is met het beginsel van de soevereiniteit van de lidstaat waar de te horen persoon zich bevindt.

Ook wachten de deskundigen en mensen uit de praktijk met betrekking tot de kwestie van grensoverschrijdende verhoren zonder EOB op verduidelijking van het HvJ-EU. Een van de vragen die aan het HvJ-EU werden voorgelegd in de gevoegde zaken C-255/23 en C-285/23 was of een verhoor per videoconferentie kan worden georganiseerd door de rechtbank die de zaak behandelt zonder een EOB uit te vaardigen en de betrokkene alleen de link te sturen, zodat deze vanuit de lidstaat van verblijf kan deelnemen aan de videoconferentie. Zoals hierboven vermeld, heeft het HvJ-EU geoordeeld dat het niet nodig is om uitspraak te doen over deze verzoeken.

In het licht van het bovenstaande en bij gebrek aan verduidelijking van het HvJ-EU, hebben de evaluatieteams aanbevolen dat de betrokken lidstaten de praktijk van het horen van personen in een andere lidstaat per videoconferentie zonder een EOB uit te vaardigen, heroverwegen.

12.3.4. Praktische uitdagingen

Tijdens de evaluaties zijn kwesties in verband met de organisatie van verhoren per videoconferentie behandeld en zijn een aantal beste praktijken bepaald.

Er is melding gemaakt van verschillende gevallen waarin het zeer moeilijk was om de door de uitvaardigende autoriteiten voorgestelde datum voor het verhoor in acht te nemen, aangezien die datum te dicht bij de datum van ontvangst van het EOB lag. Daarom werd aanbevolen dat EOB's voor een verhoor per videoconferentie ruim van tevoren zouden moeten worden verzonden en een tijdschema voor het verhoor en alternatieve datums zouden moeten bevatten. Dit zou de uitvoerende autoriteit voldoende tijd geven om de te horen persoon te lokaliseren en te dagvaarden, en een geschikte rechtszaal te boeken, rekening houdend met het werkrooster van de uitvoerende autoriteit. Ook werd aanbevolen om waar mogelijk de verwachte duur van het verhoor aan te geven.

Mensen uit de praktijk maakten ook melding van gevallen waarin zich bij een videoconferentie technische problemen voordeden als gevolg van de onverenigbaarheid van de verschillende videoconferentiesystemen of -apparaten die door de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten werden gebruikt. Sommige lidstaten stelden voor dat een EU-brede technische oplossing voor het houden van videoconferenties het nuttigst zou zijn om dergelijke technische problemen op te lossen. Daarom werd de Commissie verzocht te bekijken of het mogelijk is om te voorzien in een beveiligd en interoperabel systeem voor grensoverschrijdende videoconferenties dat door alle lidstaten kan worden gebruikt.

Het werd als beste praktijk beschouwd om in deel H2 van bijlage A technische informatie en de contactgegevens van een technicus op te nemen om een verbinding tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten tot stand te brengen. Ook werd voorgesteld om in bijlage A een specifiek vak op te nemen voor de technische contactgegevens die nodig zijn voor het goede verloop van een videoconferentie.

Eén lidstaat oogstte lof voor het invoeren van een geautomatiseerd boekingssysteem voor videoconferenties binnen de rechterlijke macht, dat er ook voor zorgt dat de contactgegevens en technische gegevens vooraf worden ingevoerd en correct zijn.

Verdere beste praktijken zijn bepaald in een standaardformulier dat door de uitvoerende autoriteiten van één lidstaat is opgesteld en aan de uitvaardigende autoriteiten is toegezonden om alle technische informatie te verzamelen die nodig is om het houden van de videoconferentie te vergemakkelijken en technische problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Op basis van de bevindingen van deze evaluatieronde kan worden gesteld dat de lidstaten de bevoegde autoriteiten over het algemeen hebben voorzien van veilige en adequate apparatuur om verhoren per videoconferentie te organiseren en op doeltreffende wijze uit te voeren. Sommige lidstaten waar tekortkomingen werden vastgesteld, werden aangemoedigd verdere stappen te nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten over geschikte faciliteiten en apparatuur voor videoconferenties beschikken.

12.4. Verhoor per telefoonconferentie

EOB's die worden uitgevaardigd om een persoon als getuige of deskundige te horen per telefoonconferentie op grond van artikel 25 van de richtlijn zijn zeer zeldzaam.

De meeste lidstaten hebben nog niet te maken gehad met deze onderzoeksmaatregel, noch als uitvaardigende noch als uitvoerende staat. Zoals tijdens de evaluaties is opgemerkt, zijn verhoren per telefoonconferentie, gezien het toenemende gebruik van videoconferenties, nu enigszins achterhaald, hoewel ze in de praktijk nuttig kunnen zijn (bijvoorbeeld als alternatief voor wanneer zich technische problemen voordoen bij het organiseren van een videoconferentie).

In de weinige gevallen waarin deze onderzoeksmaatregel is toegepast, hebben de lidstaten geen moeilijkheden ondervonden met betrekking tot de procedures en formaliteiten voor verhoren per telefoonconferentie.

Sommige lidstaten kunnen een EOB dat is uitgevaardigd met het oog op een verhoor per telefoonconferentie ten uitvoer leggen, maar zij kunnen zo'n EOB niet uitvaardigen, aangezien een telefoonconferentie volgens hun nationale wetgeving niet als onderzoeksmaatregel kan worden gebruikt. Sommige lidstaten hebben artikel 25 van de richtlijn niet omgezet in nationale wetgeving en hun wetgeving voorziet niet in deze onderzoeksmaatregel. Daarom stellen zij, indien zij een verzoek ontvangen om een verhoor per telefoonconferentie te houden, na overleg met de uitvaardigende autoriteit voor om dit te vervangen door een verhoor per videoconferentie.

12.5. Inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen en inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties

Terwijl de artikelen 26 en 27 van de richtlijn regels bevatten voor EOB's die zijn uitgevaardigd om bestaande inlichtingen te verkrijgen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen respectievelijk bancaire en andere financiële operaties, heeft artikel 28, lid 1, punt a), betrekking op het in real time verkrijgen van inlichtingen over in de toekomst uit te voeren operaties (toezicht op bancaire en andere financiële operaties).

Het hoeft niet te verbazen dat uit deze evaluatieronde is gebleken dat EOB's die zijn uitgevaardigd om bancaire inlichtingen te verkrijgen, in de praktijk zeer gangbaar zijn. Het is algemeen bekend dat steeds meer onderzoeken – van de eenvoudigste tot de meest complexe en gevoelige – sterk afhankelijk zijn van het verzamelen van bancaire inlichtingen.

De nationale rechtskaders voor deze onderzoeksmaatregelen verschillen merkelijk van lidstaat tot lidstaat. In sommige lidstaten is een rechterlijke beslissing vereist om inlichtingen over bankoperaties te verkrijgen, terwijl in andere lidstaten een beslissing van het openbaar ministerie of zelfs een verzoek van de politie volstaat. In de meeste lidstaten gelden geen beperkingen in verband met de procedurele status van de persoon (bv. verdachte, getuige, slachtoffer) van wie om financiële inlichtingen wordt verzocht, met als enige voorwaarde dat de gevraagde inlichtingen relevant moeten zijn voor het onderzoek. In enkele lidstaten kunnen bancaire inlichtingen alleen worden verstrekt voor een lijst van bepaalde strafbare feiten of voor feiten die tenminste strafbaar worden gesteld met een bepaalde straf. Sommige mensen uit de praktijk benadrukten dat strenge beperkingen op het gebruik van deze onderzoeksmaatregelen doeltreffend onderzoek naar ernstige grensoverschrijdende misdrijven sterk zouden belemmeren.

Bijna alle lidstaten beschikken over een centraal register van bankrekeningen met een lijst van alle bankrekeningen van de natuurlijke en rechtspersonen in het land. Rechtshandhavinginstanties hebben vaak rechtstreeks toegang tot die registers. Het bestaan van een centraal register vergemakkelijkt en versnelt de tenuitvoerlegging van EOB's aanzienlijk. Daarom hebben de evaluatieteams de lidstaten die nog geen gecentraliseerd register hebben opgezet, aangemoedigd om dit te doen, mede rekening houdend met de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn (EU) 2015/849¹⁸, en in hun register gegevens op te nemen over rekeningen bij alle banken.

In het kader van onderzoeksmaatregelen voor het verzamelen van bancaire inlichtingen werd de praktijk van EOB's met cascadeverzoeken besproken. Het komt vaak voor dat de uitvaardigende autoriteit verzoekt om bevestiging of de verdachte een bankrekening heeft en, indien dat het geval is, om inlichtingen over de bankoperaties van de verdachte. Afhankelijk van het resultaat wordt verzocht om inlichtingen over verdere operaties teneinde het geld te kunnen volgen. Hoewel de lidstaten over het algemeen geen problemen bij de tenuitvoerlegging van zulke EOB's hebben gemeld, hadden sommige mensen uit de praktijk hun bedenkingen hierbij, en merkten zij op dat deze EOB's soms "buitensporig" kunnen zijn en ertoe kunnen leiden dat de uitvoerende autoriteit niet alleen onderzoeksmaatregelen uitvoert, maar ook het verzamelde bewijsmateriaal moet analyseren om voort te kunnen gaan met de gevraagde verdere onderzoeksstappen. In sommige gevallen bleek overleg met de uitvaardigende autoriteit tijdens de tenuitvoerlegging van het EOB nuttig.

Tijdens de evaluaties hebben mensen uit de praktijk suggesties gedaan om de tenuitvoerlegging van EOB's voor het verzamelen van bancaire inlichtingen te verbeteren.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

In sommige lidstaten worden inlichtingen over bankrekeningen en financiële transacties gewoonlijk in elektronische vorm verzameld en aan de uitvaardigende autoriteit toegezonden. Met het oog op een snelle doorgifte van bancaire inlichtingen werd aanbevolen dat alle lidstaten zouden moeten overwegen om banken en andere financiële instellingen, alsook uitvoerende autoriteiten, de mogelijkheid te bieden om bancaire inlichtingen in elektronische vorm te verwerken. Op die manier kunnen de onderzoeksinstanties van de uitvaardigende staat deze soms enorme hoeveelheden gegevens eenvoudiger verwerken en analyseren. In dit verband werd geopperd dat het nuttig zou zijn om in bijlage A een specifiek hoofdstuk op te nemen over de technische informatie die nodig is om bankgegevens in elektronische vorm te ontvangen.

Overeenkomstig artikel 19, lid 4, van de richtlijn krijgen banken en andere financiële instellingen over het algemeen van de uitvoerende autoriteiten het verbod opgelegd of staat de wet hun niet toe om hun klanten informatie te verstrekken over het verzoek om bankgegevens of lopende strafrechtelijke onderzoeken. In sommige lidstaten kan de ongeoorloofde bekendmaking van een verzoek aan klanten een strafbaar feit zijn. Tijdens de evaluatie werden slechts enkele gevallen gemeld waarin de informatie in het kader van de tenuitvoerlegging van EOB's aan klanten van banken werd verstrekt.

Volgens het recht van enkele lidstaten mogen onderzoeks- en rechterlijke autoriteiten in binnenlandse zaken of bij de tenuitvoerlegging van een EOB geen opdracht geven tot of verzoeken om realtimetoezicht op bankrekeningen. Mensen uit de praktijk verklaarden dat zij de invoering van deze maatregel zouden toejuichen, aangezien dit een zeer nuttig onderzoeksinstrument kan zijn. De betrokken lidstaten werden aangemoedigd om te overwegen hun wetgeving te wijzigen om uitdrukkelijk te voorzien in realtimetoezicht op bankrekeningen.

12.6. Interceptie van telecommunicatie

In het nationale recht van de meeste lidstaten is bepaald dat de interceptie van telecommunicatie kan worden toegestaan i) voor het onderzoeken van ernstige strafbare feiten (te vinden in een lijst van strafbare feiten of op basis van de strafmaat); ii) indien er redenen zijn om te vermoeden dat er een ernstig strafbaar feit is of wordt gepleegd; iii) indien de interceptie onontbeerlijk of noodzakelijk is om bewijsmateriaal te verkrijgen dat anders onmogelijk of zeer moeilijk te vergaren zou zijn.

Hoewel de lidstaten deze algemene beginselen delen, zijn er grote verschillen tussen de nationale rechtskaders. In sommige lidstaten kunnen bepaalde vormen van interceptie van telecommunicatie slechts worden toegestaan voor een zeer beperkt aantal strafbare feiten (bv. terrorisme of misdrijven tegen de veiligheid van de staat). Sommige lidstaten hebben bijzonder strenge regels als de interceptie betrekking heeft op personen die niet worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit, maar anderszins belangwekkende personen in het onderzoek zijn. In sommige lidstaten is het gebruik van spyware verboden.

Tijdens de evaluaties hebben de lidstaten, in hun hoedanigheid van zowel uitvaardigende als uitvoerende autoriteit, gevallen gemeld waarin de tenuitvoerlegging van een EOB voor de interceptie van telecommunicatie werd geweigerd op grond van het feit dat de maatregel in een soortgelijke binnenlandse zaak niet zou zijn toegestaan.

In sommige verslagen merkten de evaluatieteams op dat het bestaan van zeer strenge nationale regels voor het toestaan van de interceptie van telecommunicatie gevolgen heeft voor de justitiële samenwerking in strafzaken, en de bestrijding van ernstige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit kan belemmeren.

12.6.1. Betekenis en reikwijdte van “interceptie van telecommunicatie”

Deze evaluatieronde laat er geen twijfel over bestaan dat het belangrijkste probleem voor de toepassing van deze onderzoeksmaatregel het begrip “interceptie van telecommunicatie” is.

De richtlijn bevat geen definitie van het begrip “interceptie van telecommunicatie” in de artikelen 30 en 31 (interceptie van telecommunicatie), artikel 2 (definities) of de overwegingen. Het begrip is ook niet gedefinieerd in andere Europese wetgeving. Als gevolg daarvan wordt het begrip binnen de Europese Unie niet eenvormig uitgelegd en verschillen mensen uit de praktijk van mening over de vraag of bepaalde onderzoeksmaatregelen, zoals gps-tracking, het plaatsen van af luisterapparatuur in een auto, het installeren van spyware op een apparaat om gesprekken aan de bron te onderscheppen, of audio- en videobewaking, onder de artikelen 30 en 31 van de richtlijn vallen.

Sommige lidstaten hanteren een strikte uitlegging, waarbij de interceptie van telecommunicatie alleen betrekking heeft op het monitoren en opnemen van communicatie die plaatsvindt via bepaalde soorten telecommunicatiesystemen, zoals het afluisteren van telefoongesprekken, zodat de interceptie van communicatie tussen personen die zich op dezelfde plaats bevinden met behulp van een technologisch apparaat (bv. een apparaat waarop spyware is geïnstalleerd) of een verborgen microfoon (afluisterapparaat), wordt uitgesloten. Volgens deze strikte uitlegging vallen deze maatregelen onder het toepassingsgebied van artikel 28 van de richtlijn, dat regels bevat voor onderzoeksmaatregelen waarbij in real time bewijsmateriaal wordt verzameld. De lidstaten die deze enge uitlegging hanteren, betogen dat de artikelen 30 en 31 alleen betrekking hebben op “telecommunicatie” en dus niet op andere soorten “communicatie” die plaatsvinden zonder enige vorm van telecommunicatietechnologie.

Andere lidstaten hanteren een breder begrip en zijn van mening dat de artikelen 30 en 31 ook van toepassing zijn op andere maatregelen, zoals de interceptie van communicatie tussen personen die zich op dezelfde plaats bevinden, zoals het plaatsen van afluisterapparatuur in auto's, observatie met spyware op een apparaat en audio- en videobewaking op privéplaatsen. Sommige lidstaten nemen gps-tracking op in het begrip “interceptie van telecommunicatie”.

In zijn arrest van 30 april 2024 in zaak C-670/22, M.N. (EncroChat), heeft het HvJ-EU enige verduidelijking gegeven door te oordelen dat de infiltratie van eindapparatuur teneinde zowel communicatiegegevens als verkeers- en locatiegegevens van een internet-gebaseerde communicatiedienst te vergaren, een “interceptie van telecommunicatie” in de zin van artikel 31, lid 1, van de richtlijn is.

Het is echter nog niet duidelijk of hetzelfde geldt voor andere soorten onderzoeksmaatregelen, zoals het plaatsen van afluisterapparatuur in voertuigen of gps-tracking.

12.6.2. Het kennisgevingsmechanisme uit hoofde van artikel 31

In alle verslagen werd benadrukt dat de mogelijkheid van een vereenvoudigde kennisgeving tijdens of na de interceptie het grootste voordeel van artikel 31 is (bijlage C). Het kennisgevingsmechanisme is van cruciaal belang om de lidstaten in staat te stellen observatiemaatregelen, zoals het afluisteren van telefoongesprekken, gps-tracking of het plaatsen van afluisterapparatuur in een voertuig, voort te zetten op het grondgebied van een andere lidstaat van waaruit geen technische bijstand nodig is en waar het doel van de maatregel kan verschuiven of (soms onverwacht) is verschoven.

Lidstaten die een restrictieve uitlegging van “interceptie van telecommunicatie” hanteren, aanvaarden geen kennisgevingen uit hoofde van artikel 31 voor maatregelen die buiten hun uitlegging van het begrip vallen. Indien een van af luisterapparatuur voorzien voertuig of een voertuig waarin een gps-apparaat is geïnstalleerd hun grondgebied binnenkomt, eisen zij derhalve dat er een EOB (bijlage A) wordt uitgevaardigd, gewoonlijk op grond van artikel 28, voordat de grens wordt overschreden, aangezien het plaatsen van af luisterapparatuur in een auto of gps-tracking niet als interceptie van telecommunicatie worden beschouwd. Artikel 28 van de richtlijn gaat echter niet vergezeld van een kennisgevingsmechanisme dat vergelijkbaar is met dat van artikel 31 van de richtlijn.

De evaluatieteams hebben benadrukt dat een mechanisme voor kennisgeving achteraf des te noodzakelijker lijkt te zijn wanneer men in aanmerking neemt dat kennis van een grensoverschrijding door een geïntercepteerd doelwit in veel gevallen pas tijdens de interceptie en vaak na de interceptie aan het licht komt. In dergelijke gevallen is de uitvaardiging van een EOB (bijlage A) niet haalbaar en is een kennisgeving tijdens of na de interceptie absoluut noodzakelijk om de ontvankelijkheid van het geïntercepteerde materiaal als bewijsmateriaal te waarborgen.

Tijdens de evaluaties hebben mensen uit de praktijk verschillende voorstellen gedaan voor mogelijke wijzigingen van de richtlijn. Er werd voorgesteld om het toepassingsgebied van de artikelen 30 en 31 uit te breiden door het begrip “telecommunicatie” te vervangen door het begrip “communicatie”, zodat duidelijk wordt dat alle vormen van communicatie worden bedoeld. In andere gevallen werd voorgesteld specifieke bepalingen in te voeren om het plaatsen van af luisterapparatuur in auto's en gps-tracking te reguleren, of een kennisgevingsmechanisme in te voeren dat vergelijkbaar is met dat van artikel 31 voor observatiemaatregelen die onder artikel 28 vallen.

Alle evaluatieteams waren het erover eens dat de Commissie het vereiste wetgevingsinitiatief zou moeten vaststellen ter verduidelijking van het begrip “interceptie van telecommunicatie”. Voorts zou voor alle bovengenoemde maatregelen, wanneer geen technische bijstand vereist is van de lidstaat waar degene tegen wie de maatregel is genomen zich bevindt, moeten worden voorzien in een kennisgevingsmechanisme dat vergelijkbaar is met dat van artikel 31 van de richtlijn.

12.6.3. Doorzending van intercepties

In artikel 30, lid 6, van de richtlijn wordt bepaald dat een EOB voor de interceptie van telecommunicatie kan worden uitgevoerd door a) onmiddellijke doorzending van telecommunicatie naar de uitvaardigende staat, of b) interceptie, opname en vervolgens toezending van het resultaat van de interceptie van de telecommunicatie aan de uitvaardigende staat.

Hoewel verschillende lidstaten hebben gemeld dat zij over de technische middelen beschikken om geïntercepteerde telecommunicatie onmiddellijk door te zenden naar de uitvaardigende staat, blijkt dat de uitvoerende staat het geïntercepteerde materiaal in de meeste gevallen eerst verzamelt en pas daarna naar de uitvaardigende staat stuurt. Mensen uit de praktijk hebben echter gemeld dat er op ad-hocbasis oplossingen zijn gevonden, rekening houdend met de behoeften van de uitvaardigende autoriteit. In sommige gevallen is het geïntercepteerde materiaal met een kleine vertraging (bv. enkele uren) naar de uitvaardigende autoriteit doorgestuurd.

Er werd opgemerkt dat de onmiddellijke doorzending van geïntercepteerde telecommunicatie ook juridische problemen met zich meebrengt met betrekking tot de evaluatie van een lopende interceptie. In de wetgeving van sommige lidstaten wordt voorzien in specifieke verplichtingen voor de autoriteit die de telecommunicatie intercepteert, waaronder de verplichting om delen van het geïntercepteerde materiaal te verwijderen die gesprekken bevatten tussen de verdachte en de advocaat of de verplichting om de geïntercepteerde persoon in kennis te stellen na afloop van de strafprocedure. Indien de geïntercepteerde telecommunicatie onmiddellijk naar de uitvaardigende staat wordt doorgezonden, is het voor de uitvoerende autoriteit moeilijk om aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen.

Mensen uit de praktijk hebben besproken of het mogelijk is om de daaropvolgende controle op de interceptie over te dragen aan de uitvaardigende staat uit hoofde van artikel 30, lid 5, van de richtlijn, op grond waarvan de uitvoerende staat aan zijn toestemming de voorwaarden mag verbinden die in een soortgelijke binnenlandse zaak zouden gelden. Aangezien de meningen hierover verschillen, heeft het evaluatieteam de Commissie in een verslag verzocht deze kwestie op wetgevingsniveau aan te pakken, teneinde te verduidelijken onder welke voorwaarden de uitvoerende staat zijn taak van controle op de interceptie kan overdragen aan de uitvaardigende staat, met name in gevallen waarin sprake is van intercepties die onmiddellijk naar de uitvoerende staat worden doorgezonden.

12.7. Grensoverschrijdende observatie

In overweging 9 staat dat de EOB-richtlijn niet mag worden toegepast op grensoverschrijdende observaties als bedoeld in de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord (SUO).

In artikel 40 van de SUO is bepaald dat grensoverschrijdende observatie een maatregel is in het kader van politieke samenwerking. Artikel 40 maakt deel uit van titel III, hoofdstuk 1 van de SUO, dat gewijd is aan politieke samenwerking. Volgens sommige lidstaten heeft artikel 40 van de SUO geen betrekking op grensoverschrijdende observatie op bevel van rechterlijke autoriteiten, terwijl andere lidstaten een dergelijk verzoek als rechtshulp beschouwen.

Uit deze evaluatieronde is duidelijk gebleken dat de verhouding tussen de EOB-richtlijn en de SUO zeer problematisch is op het gebied van grensoverschrijdende observatie en dat de lidstaten verschillende benaderingen en praktijken volgen. Terwijl grensoverschrijdende observatie in sommige lidstaten onder politieke samenwerking vallen (artikel 40 van de SUO), beschouwen andere dit als een onderdeel van justitiële samenwerking. Dit heeft verschillende evaluatieteams ertoe gebracht aan te bevelen deze kwestie op het niveau van de EU-wetgeving aan te pakken.

Sommige lidstaten zien grensoverschrijdende observatie alleen als een vorm van politieke samenwerking en zijn bijgevolg van mening dat de richtlijn niet van toepassing is. Andere lidstaten zijn echter van mening dat grensoverschrijdende observatie ook kan worden beschouwd als een rechterlijke onderzoeksmaatregel en als middel om bewijsmateriaal te verzamelen, en dat de richtlijn daarom wel van toepassing zou moeten zijn. Op basis van overweging 9 van de richtlijn hebben sommige lidstaten in hun omzettingswetgeving uitdrukkelijk verklaard dat grensoverschrijdende observatie buiten het toepassingsgebied van het EOB valt.

De meeste evaluatieteams hebben de Commissie verzocht het vereiste wetgevingsinitiatief vast te stellen om de toepassing van de richtlijn te verduidelijken met betrekking tot met technische middelen uitgevoerde grensoverschrijdende observatie.

12.8. Infiltratieoperaties

De betekenis van het begrip “infiltratieoperaties” verschilt aanzienlijk in de nationale wetgeving van de lidstaten. In sommige lidstaten gaat het om een grote verscheidenheid aan onderzoeksmaatregelen die worden uitgevoerd buiten medeweten van de betrokken personen (bv. ook de interceptie van telecommunicatie).

In artikel 29 van de richtlijn verwijst het begrip “infiltratieoperaties” daarentegen alleen naar onderzoeken die worden verricht door functionarissen die infiltreren of met een fictieve identiteit werken.

Hoewel de ervaring met deze onderzoeksmaatregel in het kader van het EOB beperkt lijkt, hebben sommige lidstaten gemeld dat zij bij de tenuitvoerlegging van EOB's voor infiltratieoperaties moeilijkheden hebben ondervonden als gevolg van verschillen in het nationale recht van de uitvaardigende en de uitvoerende staat.

Alle lidstaten voorzien in de mogelijkheid dat politiefunctionarissen infiltreren of met een fictieve identiteit werken. Vaak worden deze onderzoeksmaatregelen uitgevoerd door gespecialiseerde politie-eenheden en kunnen zij alleen worden toegestaan voor ernstige strafbare feiten. De nationale rechtskaders verschillen van lidstaat tot lidstaat wat betreft de strafbare feiten waarvoor infiltratieoperaties kunnen worden toegestaan, alsook wat betreft de soorten maatregelen/activiteiten die door geheim agenten kunnen worden uitgevoerd.

Sommige lidstaten voorzien in de mogelijkheid om burgers als geheim agent in te zetten, terwijl andere dit niet toestaan, waardoor de tenuitvoerlegging van soortgelijke EOB's in de praktijk moeilijk kan zijn.

Sommige lidstaten hebben verduidelijkt dat zij geen EOB uitvaardigen om buitenlandse functionarissen als geheim agent in te zetten bij binnenlandse onderzoeken die op hun grondgebied worden uitgevoerd.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de “fiches belges” op de EJN-website nauwkeurige en actuele juridische en praktische informatie bevatten over de onderzoeksmaatregelen die in hun respectieve nationale systemen beschikbaar zijn.*
- *De Commissie wordt verzocht om, na een gedegen beoordeling van de bevindingen in dit verslag en na te hebben bepaald welk rechtsinstrument het meest geschikt is, op wetgevingsniveau de vraag te behandelen of de beschuldigde vanuit een andere lidstaat per videoconferentie kan deelnemen aan het proces.*
- *De lidstaten zouden de praktijk waarbij getuigen, verdachten of beschuldigen die zich in een andere lidstaat bevinden per videoconferentie worden verhoord zonder dat een EOB wordt uitgevaardigd, moeten heroverwegen.*
- *De lidstaten worden aangemoedigd om in hun nationale wetgeving bepalingen op te nemen die de tenuitvoerlegging mogelijk maken van EOB's die zijn uitgevaardigd voor het realtimetoezicht op bancaire of andere financiële operaties, zoals bedoeld in artikel 28, lid 1, punt a), van de richtlijn.*
- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen om het begrip “interceptie van telecommunicatie” in de zin van de artikelen 30 en 31 van de richtlijn te verduidelijken, en met name of het betrekking heeft op observatiemaatregelen zoals het plaatsen van af luisterapparatuur in voertuigen, gps-tracking en het installeren van spyware. Indien dit niet het geval is, wordt de Commissie verzocht, voor zover dat nodig wordt geacht, een wetgevingsvoorstel in te dienen om specifieke bepalingen voor die maatregelen in te voeren, met inbegrip van een kennisgevingsmechanisme dat vergelijkbaar is met dat van artikel 31 voor gevallen waarin geen technische bijstand nodig is van de lidstaat waar degene tegen wie de maatregel is genomen zich bevindt.*

- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen om de toepassing van de richtlijn met betrekking tot artikel 40 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord te verduidelijken. Er zouden specifieke bepalingen moeten worden ingevoerd om te verduidelijken of de richtlijn al dan niet van toepassing is op grensoverschrijdende observatie die met technische middelen wordt uitgevoerd met het oog op bewijsgaring in strafprocedures en in het kader van justitiële samenwerking.*

13. STATISTIEKEN

In het kader van deze evaluatieronde werd de lidstaten verzocht voor de afgelopen vijf jaar statistieken te verstrekken over het aantal inkomende en uitgaande EOB's, de gevallen waarin EOB's niet zijn erkend en niet ten uitvoer zijn gelegd, en de gevallen waarin de tenuitvoerlegging is uitgesteld. Op enkele prijzenswaardige uitzonderingen na konden de meeste lidstaten geen betrouwbare en uitgebreide statistische gegevens over de toepassing van het EOB verstrekken.

Enkele lidstaten konden geen statistische gegevens verstrekken, maar alleen ramingen van het jaarlijkse aantal inkomende en uitgaande EOB's, omdat zij niet over een gecentraliseerd systeem voor de registratie van uitgevaardigde en ontvangen EOB's beschikken. Voor de meeste lidstaten waren alleen de totale jaarcijfers van inkomende en uitgaande EOB's beschikbaar, zonder verdere informatie over gevallen waarin EOB's niet zijn erkend of niet ten uitvoer zijn gelegd, de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging, gevallen waarin de tenuitvoerlegging is uitgesteld, en de soorten gevraagde onderzoeksmaatregelen.

Voorts hadden de statistieken, zelfs voor de lidstaten die gedetailleerdere statistische gegevens verstrekten, niet altijd betrekking op alle bevoegde uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten (bv. ze omvatten geen EOB's die in de procesfase door rechtbanken zijn verwerkt of EOB's die door administratieve autoriteiten zijn uitgevaardigd), of omvatten ze geen EOB's en andere soorten inkomende en uitgaande verzoeken om rechtsbijstand.

In het licht van het bovenstaande werd het gebrek aan betrouwbare en uitgebreide statistische gegevens aangemerkt als een algemeen probleem voor bijna alle lidstaten.

Zoals in verschillende evaluatieverslagen wordt benadrukt, zijn uitgebreide statistieken van cruciaal belang voor het analyseren en verbeteren van de samenwerking tussen de lidstaten door lacunes in en nadelen van de werking van de instrumenten voor justitiële samenwerking en de uitvoering ervan door de lidstaten in kaart te brengen. Verwacht wordt dat de situatie enigszins zal verbeteren zodra het gedecentraliseerde IT-systeem voor grensoverschrijdende communicatie en eEDES volledig operationeel worden. Voorts zijn sommige lidstaten hun informatiesysteem aan het invoeren of verbeteren, waarmee automatisch gegevens over de werking van het EOB kunnen worden verzameld.

De evaluatieteams hebben de lidstaten echter aanbevolen de verzameling van statistische gegevens over het EOB te verbeteren.

In het kader van deze evaluatie heeft Eurojust statistieken uit zijn casemanagementsysteem verstrekt met betrekking tot zaken die het tussen 2017 en 2022 heeft behandeld, waaronder informatie over:

i) het totale aantal EOB-gerelateerde zaken bij Eurojust; ii) het aantal bilaterale en multilaterale zaken waarbij elke lidstaat betrokken is; en iii) het aantal EOB-gerelateerde gevallen waarin elke lidstaat de “verzoekende” of “aangezochte” partij was¹⁹. Op basis van deze statistieken werd opgemerkt dat het aantal Eurojust-zaken de afgelopen jaren gestaag is toegenomen, en daarmee ook de steun die Eurojust aan professionals in de lidstaten verleent.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten worden aangespoord hun systemen voor het verzamelen van statistieken over het EOB te verbeteren, teneinde de analyse van de toepassing ervan te vergemakkelijken en de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. De lidstaten worden tevens aangespoord gedetailleerdere statistieken te verzamelen met gegevens over gevallen van niet-erkenning/niet-tenuitvoerlegging, gronden voor weigering van erkenning/tenuitvoerlegging en gevallen van uitgestelde tenuitvoerlegging. Ook worden zij aangemoedigd om in de statistieken gegevens op te nemen over alle bevoegde uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten.*

¹⁹ “Verzoekend” betekent dat een autoriteit van de betrokken lidstaat haar nationale bureau heeft verzocht een zaak te openen bij Eurojust ten aanzien van een of meerdere andere lidstaten. “Aangezocht” betekent dat een ander Eurojustbureau op verzoek van zijn nationale autoriteit een zaak heeft geopend ten aanzien van de betrokken lidstaat.

14.OPLEIDING

De meeste lidstaten beschikken over gestructureerde en efficiënte systemen voor de opleiding van mensen uit de praktijk op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, met inbegrip van het EOB, met mechanismen om de kwaliteit van opleidingsmomenten te beoordelen en de behoeften van mensen uit de praktijk in kaart te brengen.

Diverse instellingen zijn verantwoordelijk voor de basis- en vervolgopleiding van rechters en openbare aanklagers. In sommige lidstaten is er een ad-hocinstelling belast met de taak om alle magistraten (rechters en openbare aanklagers) op te leiden. In andere lidstaten zijn verschillende instellingen verantwoordelijk voor de opleiding van respectievelijk rechters en openbare aanklagers en in verschillende lidstaten organiseert het parket-generaal opleidingen voor openbare aanklagers. Opleidingsactiviteiten worden vaak zowel op centraal als op decentraal niveau georganiseerd.

Tijdens deze evaluatieronde hebben verschillende lidstaten de evaluatieteams een gedetailleerd overzicht gegeven van de opleidingsactiviteiten die de afgelopen jaren over het EOB zijn georganiseerd (bv. workshops, seminars, onlinecursussen, publicatie van handleidingen en richtsnoeren, opleiding van opleiders).

Er zijn talrijke beste praktijken in kaart gebracht. Enkele daarvan worden hieronder vermeld.

Sommige lidstaten oogstten lof voor het aanbieden van een verplicht opleidingsprogramma over internationale justitiële samenwerking in strafzaken, waarin het EOB aan bod komt, als onderdeel van de basisopleiding voor alle toekomstige rechters en openbare aanklagers. De organisatie van gezamenlijke opleidingsinitiatieven waarbij zowel rechters als openbare aanklagers betrokken zijn, werd ook als een goede praktijk beschouwd. In één verslag deelde het evaluatieteam goede punten uit voor de organisatie van gezamenlijke opleidingscursussen voor rechters, openbare aanklagers en vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, en benadrukte het dat zulke initiatieven door hun multidisciplinaire aard niet alleen een gelegenheid zijn om ervaringen uit te wisselen, maar ook een uniforme aanpak van relevante procedures vormen.

Ook de publicatie en verspreiding onder mensen uit de praktijk door de bevoegde autoriteit (vaak het parket-generaal en/of het ministerie van Justitie) van richtsnoeren of handboeken over de correcte behandeling van EOB's, met bijzondere aandacht voor praktische kwesties, waaronder het invullen van een EOB-formulier, werd als goede praktijk beschouwd. Deze richtsnoeren en handboeken, die ook op het intranet beschikbaar zijn, worden waar nodig geactualiseerd. Wat één lidstaat betreft, sprak het evaluatieteam bijzondere waardering uit voor de publicatie door het parket-generaal van een geannoteerd EOB-formulier met antwoorden op mogelijke vragen bij het invullen van het formulier. Even interessant is de praktijk die in sommige lidstaten wordt toegepast om op permanente basis groepen/eenheden/netwerken van openbare aanklagers/rechters op te richten die zeer gespecialiseerd zijn in internationale justitiële samenwerking en die als expertisecentrum fungeren en klaar staan om collega's op te leiden over, bij te staan bij en te adviseren over de voorbereiding en tenuitvoerlegging van EOB's, en zo hun ervaring op het gebied van juridische en praktische kwesties in verband met grensoverschrijdende samenwerking te delen en te verspreiden.

Nog een nuttig initiatief dat tijdens de evaluaties werd belicht, was de regelmatige organisatie in sommige lidstaten van vergaderingen waarbij mensen uit de praktijk die gespecialiseerd zijn in justitiële samenwerking uit verschillende regio's/districten informatie verstrekken en van gedachten wisselen over zaken met betrekking tot het EOB en andere rechtsinstrumenten, waardoor de internationale samenwerking wordt verbeterd en een uniforme aanpak wordt bevorderd. Tot slot scoorden sommige lidstaten goede punten voor het organiseren van gespecialiseerde opleidingen over instrumenten voor wederzijdse erkenning, waaronder het EOB, voor administratieve medewerkers die met de rechtbanken en het openbaar ministerie samenwerken. Versterking van het professionalisme en van de kennis van justitieel ondersteunend personeel draagt bij tot een vlotte en efficiënte werking van de instrumenten voor justitiële samenwerking.

Ondanks het brede scala aan beste praktijken die hierboven zijn beschreven, is tijdens deze evaluatieronde gebleken dat er nog ruimte voor verbetering is.

Voor enkele lidstaten waren de respectieve evaluatieteams van mening dat mensen uit de praktijk in het algemeen regelmatigere en gestructureerdere opleidingen op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken zouden moeten krijgen. Voorts wezen de evaluatieteams erop dat, zelfs met betrekking tot de lidstaten die werden geprezen voor het aanbieden van een breed scala aan opleidingsactiviteiten op het gebied van justitiële samenwerking, de opleidingsinitiatieven voor bepaalde categorieën rechtsbeoefenaars moeten worden versterkt. Wat sommige lidstaten betreft, constateerden de evaluatieteams dat rechters onvoldoende opleiding over het EOB hebben gevolgd. In andere gevallen moedigden de deskundigen de betrokken lidstaten aan om het ondersteunend personeel van de politie en/of rechtbanken en parketten stelselmatiger op te leiden.

Wat duidelijk is gebleken, is dat, hoewel bepaalde categorieën mensen uit de praktijk vaker betrokken zijn bij de toepassing van het EOB (bv. openbare aanklagers en in sommige lidstaten onderzoeksrechters), alle betrokken rechtsbeoefenaars die met het EOB te maken hebben, de juiste opleiding zouden moeten krijgen. Zoals in één verslag is opgemerkt, blijft internationale samenwerking immers een gezamenlijke inspanning en zou elke schakel in de keten toegang moeten hebben tot opleiding.

In sommige verslagen werd ook benadrukt dat het, aangezien rechtstreekse contacten en vlotte overlegprocedures tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten van cruciaal belang zijn voor de succesvolle werking van het EOB, raadzaam zou zijn de taalvaardigheden van de mensen uit de praktijk te verbeteren. Daarom werden de lidstaten aangemoedigd om meer taalcursussen aan te bieden, ten minste voor mensen uit de praktijk die zich regelmatig bezighouden met instrumenten voor justitiële samenwerking.

Zoals hierboven vermeld, hebben de lidstaten gedetailleerde informatie verstrekt over hun vroegere en lopende opleidingsactiviteiten in verband met het EOB. Ze hebben ook een overzicht gegeven van de opleidingsinitiatieven op Europees niveau waaraan hun autoriteiten hebben deelgenomen. Het ging voornamelijk om activiteiten en projecten die werden geleid door of georganiseerd in samenwerking met het ENJO, de Academie voor Europees Recht en het Europees Instituut voor bestuurskunde. In dit verband hebben de evaluatieteams in verschillende verslagen, omdat zij zich bewust zijn van de meerwaarde die het ENJO kan bieden voor opleidingsactiviteiten, ertoe opgeroepen het ENJO meer te betrekken bij de organisatie van opleidingsinitiatieven in verband met het EOB, eventueel in coördinatie met nationale opleidingsprojecten. Voorgesteld werd dat die activiteiten betrekking hebben op het onderlinge verband tussen de verschillende instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken, een onderwerp dat in deze evaluatieronde vaak aan bod komt.

Tijdens de evaluaties spraken de professionals hun grote waardering uit voor de nota's, compilaties en richtsnoeren die Eurojust en het EJM hebben opgesteld over relevante onderwerpen op het gebied van het EOB, zoals de in 2019 gepubliceerde gezamenlijke nota over de praktische toepassing van het EOB of de in 2022 gepubliceerde vragenlijst en compilatie over de impact van het arrest Gavanozov II. Daarom werd Eurojust en het EJM verzocht door te gaan met het opstellen van zulke nota's, compilaties en richtsnoeren om mensen uit de praktijk actuele informatie en richtsnoeren te bieden.

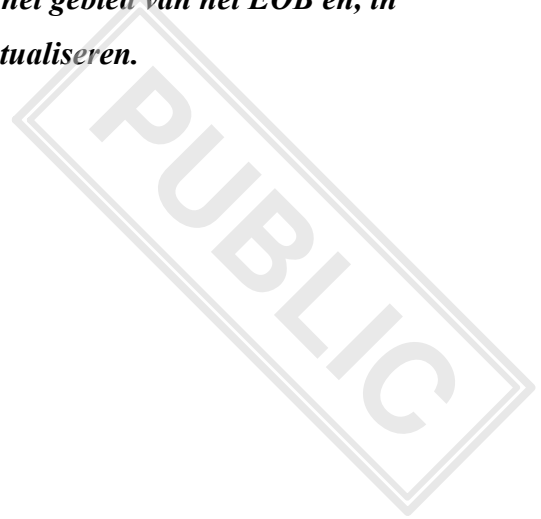
Een ander punt betreft de opleiding van advocaten op het gebied van justitiële samenwerking. In sommige lidstaten waren vertegenwoordigers van de betrokken advocatenverenigingen tijdens de bezoeken ter plaatse van mening dat advocaten meer opleiding over het EOB, en in het algemeen over instrumenten voor justitiële samenwerking, moeten krijgen. Het vergroten van hun bewustzijn en kennis van de instrumenten voor justitiële samenwerking zou hen helpen beter om te gaan met grensoverschrijdende strafzaken en de rechten uit te oefenen waarin de desbetreffende rechtsinstrumenten voorzien.

Wat het EOB betreft, zouden de advocaten beter toegerust zijn om het recht uit te oefenen om te verzoeken om de uitvaardiging van een EOB namens verdachten/verweerders of, indien hun nationale wetgeving daarin voorziet, in het belang van de slachtoffers, en om de beschikbare rechtsmiddelen in de uitvaardigende of uitvoerende staat op passende wijze te activeren.

AANBEVELINGEN

- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat alle mensen uit de praktijk die bij de werking van het EOB betrokken zijn, met inbegrip van rechters, openbare aanklagers, politiefunctionarissen en ondersteunend personeel van rechtbanken en parketten, stelselmatig passende opleiding krijgen over internationale justitiële samenwerking in strafzaken, waarbij ook het EOB aan bod komt. De lidstaten worden ook aangemoedigd om meer taalcursussen aan te bieden, ten minste voor rechtsbeoefenaars die regelmatig betrokken zijn bij procedures voor justitiële samenwerking.*
- *De lidstaten wordt verzocht te overwegen gezamenlijke opleidingsinitiatieven op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken te bevorderen, waarbij ook het EOB aan bod komt en die gericht zijn op verschillende categorieën mensen uit de praktijk die betrokken zijn bij de werking van de relevante rechtsinstrumenten, waaronder, indien mogelijk, advocaten, en daarbij rekening te houden met de onafhankelijkheid van het beroep van jurist overeenkomstig de toepasselijke nationale wetgeving.*
- *Het ENJO wordt verzocht te overwegen meer cursussen over het EOB aan te bieden, eventueel in samenwerking met nationale opleidingsprojecten. De opleidingen zouden betrekking moeten hebben op het onderlinge samenhang tussen de verschillende instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken.*

- *Eurojust en het EJV wordt verzocht door te gaan met het opstellen van nota's, compilaties en richtsnoeren over relevante onderwerpen op het gebied van het EOB en, in voorkomend geval, bestaande documenten te actualiseren.*



15. LIJST VAN AANBEVELINGEN

Dit deel bevat een overzicht van alle aanbevelingen aan de lidstaten, de Commissie, het EJN, het ENJO en Eurojust.

15.1. Aanbevelingen aan de lidstaten

Hoofdstuk 3

- *De lidstaten worden aangemoedigd om het specialisatieniveau van al hun autoriteiten die met internationale samenwerkingsinstrumenten werken, waaronder het EOB, te handhaven en waar mogelijk te verhogen. Lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, zouden gespecialiseerde bureaus en/of eenheden kunnen oprichten waar specialisten, zoals openbare aanklagers, rechters, politiefunctionarissen en griffiers, dergelijke zaken behandelen.*
- *De lidstaten bevestigen opnieuw het belang van rechtstreeks contact tussen uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten voor een optimale uitvoering van EOB's. Om een en ander efficiënter te doen verlopen en de communicatie met de uitvaardigende autoriteit te vergemakkelijken, worden de lidstaten aangemoedigd ervoor te zorgen dat er wettelijke en/of operationele regelingen gelden voor een doeltreffende coördinatie tussen hun nationale uitvoerende autoriteiten in gevallen waarin EOB's worden uitgevaardigd voor meerdere onderzoeksmaatregelen waarbij verschillende bevoegde uitvoerende autoriteiten zijn betrokken.*

Hoofdstuk 5

- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen bijzondere aandacht te besteden aan een duidelijk gestructureerde en begrijpelijke beschrijving van de feiten en de gevraagde maatregelen in het EOB, met oog voor het perspectief van de lezer.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen om bij het uitvaardigen van een EOB in bijlage A melding te maken van alle daarmee verband houdende verzoeken/bevelen inzake justitiële samenwerking, zoals eerdere/parallelle EAB's, bevroingscertificaten of GOT's.*

- *De lidstaten worden aangemoedigd om, in de geest van artikel 5, lid 2, en overweging 14 van de richtlijn, in hun verklaring betreffende de taalregeling naast hun officiële taal nog een andere in de Unie frequent gebruikte taal te vermelden.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de vertalingen van goede kwaliteit zijn. Voorts wordt hun aanbevolen de originele versie van het EOB bij de vertaling te voegen.*

Hoofdstuk 6

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de informatie in de justitiële atlas van het EJN correct, volledig en actueel is, zodat het gemakkelijker wordt om de bevoegde uitvoerende autoriteit te bepalen en rechtstreeks contact tussen de uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten tot stand kan worden gebracht.*
- *De bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden aangemoedigd om EOB's zoveel mogelijk langs elektronische weg te verzenden en langs elektronische weg ontvangen EOB's te aanvaarden, mits aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn is voldaan.*
- *Zolang het gedecentraliseerde IT-systeem voor EOB's in het kader van de digitaliseringsverordening niet operationeel is en indien er lidstaten voor de toepassing van de digitaliseringsverordening gebruik willen maken van de referentie-implementatiesoftware, wordt aanbevolen dat die lidstaten vaart zetten achter de uitvoering van het eEDES-proefproject en alle bevoegde autoriteiten op dat systeem aansluiten, met het oog op de snelle en veilige toezending van EOB's, gerelateerde communicatie en bewijsmateriaal.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten en, in voorkomend geval, de centrale autoriteiten zouden bijlage B systematisch moeten toezenden. Bovendien zouden zij in bijlage B correcte en volledige contactgegevens moeten opnemen en daarbij ook telkens een e-mailadres moeten vermelden.*

Hoofdstuk 7

- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden altijd aan de uitvaardigende autoriteit moeten melden wanneer een andere onderzoeksmaatregel wordt toegepast, overeenkomstig artikel 10, lid 4, van de richtlijn.*

Hoofdstuk 8

- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen de uitvaardigende staat niet systematisch te verzoeken om toezending van de onderliggende nationale rechterlijke beslissing als bijlage bij het EOB.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten worden aangemoedigd om bij de toezending van de resultaten aan de uitvaardigende staat in een begeleidende brief toe te lichten of het EOB geheel of gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd. In geval van gedeeltelijke tenuitvoerlegging en wat de overlegprocedure van artikel 9, lid 6, van de richtlijn betreft, worden de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten aangemoedigd met de uitvaardigende staat overleg te plegen over het toezenden van resultaten “op voortschrijdende basis”, afhankelijk van de urgentie van de zaak en de behoeften van de uitvaardigende autoriteit.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de gevraagde formaliteiten zoveel mogelijk in acht worden genomen en enkel worden geweigerd wanneer ze in strijd zijn met “fundamentele rechtsbeginselen”. Tevens moeten ze het begrip “fundamentele rechtsbeginselen” eng uitleggen, in die zin dat de gevraagde formaliteiten niet zouden mogen worden geweigerd louter omdat zij niet bestaan in hun eigen nationale recht. Tegelijkertijd wordt aanbevolen dat de uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten in deel I de gevraagde formaliteiten en het belang ervan duidelijk beschrijven.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen de in de richtlijn vastgelegde termijnen voor de erkenning en tenuitvoerlegging van het EOB in acht nemen en, bij vertraging, de uitvaardigende staat daarvan zo spoedig mogelijk in kennis te stellen, met opgave van redenen.*
- *De uitvaardigende autoriteiten van de lidstaten wordt aanbevolen om, wanneer zij een EOB als “urgent” aanmerken, alle relevante informatie te verstrekken om de urgentie te rechtvaardigen. Tegelijkertijd wordt aanbevolen dat ze verstandig omgaan met het label “urgent”, zodat het zijn betekenis niet verliest.*

Hoofdstuk 9

- *In het belang van coördinatie en om mogelijke nadelige gevolgen voor het onderzoek van de uitvaardigende staat te voorkomen, wordt de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten aanbevolen aan de uitvaardigende staat te melden dat een binnenlandse procedure werd ingeleid naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van een EOB, indien de binnenlandse zaak verband houdt met de zaak waarvoor het EOB is uitgevaardigd.*

Hoofdstuk 10

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat, in overeenstemming met de richtlijn, alle gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging in hun omzettingswetgeving als facultatief worden aangemerkt. Voorts mogen geen andere aanvullende gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging worden vastgesteld dan die waarin de richtlijn voorziet.*
- *De uitvoerende autoriteiten van de lidstaten zouden de verplichte overlegprocedure van artikel 11, lid 4, van de richtlijn in acht moeten nemen. In gevallen waarin de uitvoerende autoriteiten van de lidstaten overwegen een van de andere in de richtlijn genoemde gronden tot weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging toe te passen, worden zij aangemoedigd om, alvorens te besluiten een EOB niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, de uitvaardigende autoriteit te raadplegen en, in voorkomend geval, om aanvullende informatie te verzoeken, teneinde naar behoren te beoordelen of de voorwaarden voor de grond voor weigering van de erkenning/tenuitvoerlegging voorhanden zijn.*

Hoofdstuk 12

- *De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de “fiches belges” op de EJN-website nauwkeurige en actuele juridische en praktische informatie bevatten over de onderzoeksmaatregelen die in hun respectieve nationale systemen beschikbaar zijn.*
- *De lidstaten zouden de praktijk waarbij getuigen, verdachten of beschuldigen die zich in een andere lidstaat bevinden per videoconferentie worden verhoord zonder dat een EOB wordt uitgevaardigd, moeten heroverwegen.*

- *De lidstaten worden aangemoedigd om in hun nationale wetgeving bepalingen op te nemen die de tenuitvoerlegging mogelijk maken van EOB's die zijn uitgevaardigd voor het realtimetoezicht op bancaire of andere financiële operaties, zoals bedoeld in artikel 28, lid 1, punt a), van de richtlijn.*

Hoofdstuk 13

- *De lidstaten worden aangespoord hun systemen voor het verzamelen van statistieken over het EOB te verbeteren, teneinde de analyse van de toepassing ervan te vergemakkelijken en de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. De lidstaten worden tevens aangespoord gedetailleerdere statistieken te verzamelen met gegevens over gevallen van niet-erkenning/niet-tenuitvoerlegging, gronden voor weigering van erkenning/tenuitvoerlegging en gevallen van uitgestelde tenuitvoerlegging. Ook worden zij aangemoedigd om in de statistieken gegevens op te nemen over alle bevoegde uitvaardigende en uitvoerende autoriteiten.*

Hoofdstuk 14

- *De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat alle mensen uit de praktijk die bij de werking van het EOB betrokken zijn, met inbegrip van rechters, openbare aanklagers, politiefunctionarissen en ondersteunend personeel van rechtbanken en parketten, stelselmatig passende opleiding krijgen over internationale justitiële samenwerking in strafzaken, waarbij ook het EOB aan bod komt. De lidstaten worden ook aangemoedigd om meer taalcursussen aan te bieden, ten minste voor rechtsbeoefenaars die regelmatig betrokken zijn bij procedures voor justitiële samenwerking.*
- *De lidstaten wordt verzocht te overwegen gezamenlijke opleidingsinitiatieven op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken te bevorderen, waarbij ook het EOB aan bod komt en die gericht zijn op verschillende categorieën mensen uit de praktijk die betrokken zijn bij de werking van de relevante rechtsinstrumenten, waaronder, indien mogelijk, advocaten, en daarbij rekening te houden met de onafhankelijkheid van het beroep van jurist overeenkomstig de toepasselijke nationale wetgeving.*

15.2. Aanbevelingen aan de Commissie, het EJM, het ENJO en Eurojust

Hoofdstuk 4

- *De Commissie wordt opgeroepen te bekijken of zij een handboek of richtsnoeren kan opstellen over het EOB en de samenhang ervan met andere instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken, waaronder het EAB-kaderbesluit en Verordening (EU) 2018/1805 inzake bevroerings- en confiscatiebevelen. Voorts wordt het ENJO aangemoedigd om het bewustzijn en de dialoog over het verband tussen deze instrumenten te vergroten.*
- *De Commissie wordt verzocht te overwegen een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen en daarbij te voorzien in de mogelijkheid om toestemming te vragen om eerder door rechtshandhavingsautoriteiten gedeelde of spontaan tussen justitiële autoriteiten uitgewisselde informatie te gebruiken als bewijsmateriaal in strafprocedures.*

Hoofdstuk 5

- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen om bijlage A gebruiksvriendelijker en doeltreffender te maken, rekening houdend met de vastgestelde tekortkomingen.*

Hoofdstuk 9

- *De Commissie wordt verzocht te verduidelijken of het specialiteitsbeginsel al dan niet van toepassing is in de context van het EOB, door indien nodig een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn in te dienen.*

Hoofdstuk 12

- *De Commissie wordt verzocht om, na een gedegen beoordeling van de bevindingen in dit verslag en na te hebben bepaald welk rechtsinstrument het meest geschikt is, op wetgevingsniveau de vraag te behandelen of de beschuldigde vanuit een andere lidstaat per videoconferentie kan deelnemen aan het proces.*
- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen om het begrip “interceptie van telecommunicatie” in de zin van de artikelen 30 en 31 van de richtlijn te verduidelijken, en met name of het betrekking heeft op observatiemaatregelen zoals het plaatsen van af luisterapparatuur in voertuigen, gps-tracking en het installeren van spyware. Indien dit niet het geval is, wordt de Commissie verzocht, voor zover dat nodig wordt geacht, een wetgevingsvoorstel in te dienen om specifieke bepalingen voor die maatregelen in te voeren, met inbegrip van een kennisgevingsmechanisme dat vergelijkbaar is met dat van artikel 31 voor gevallen waarin geen technische bijstand nodig is van de lidstaat waar degene tegen wie de maatregel is genomen zich bevindt.*
- *De Commissie wordt verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen om de toepassing van de richtlijn met betrekking tot artikel 40 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord te verduidelijken. Er zouden specifieke bepalingen moeten worden ingevoerd om te verduidelijken of de richtlijn al dan niet van toepassing is op grensoverschrijdende observatie die met technische middelen wordt uitgevoerd met het oog op bewijsgaring in strafprocedures en in het kader van justitiële samenwerking.*

Hoofdstuk 14

- *Het ENJO wordt verzocht te overwegen meer cursussen over het EOB aan te bieden, eventueel in samenwerking met nationale opleidingsprojecten. De opleidingen zouden betrekking moeten hebben op het onderlinge samenhang tussen de verschillende instrumenten voor justitiële samenwerking in strafzaken.*
- *Eurojust en het EJN wordt verzocht door te gaan met het opstellen van nota's, compilaties en richtsnoeren over relevante onderwerpen op het gebied van het EOB en, in voorkomend geval, bestaande documenten te actualiseren.*

LIJST VAN AFKORTINGEN/TERMEN

ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN	VOLLEDIGE TERM
CATS	Coördinatiecomité op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken
SUO	Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
Digitaliseringsverordening	Verordening (EU) 2023/2844 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking
Richtlijn	Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken
EAB	Europees arrestatiebevel
eEDES	digitaal systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal
EOB	Europees onderzoeksbevel
EJN	Europees justitieel netwerk
EJN-atlas	justitiële atlas van het Europees justitieel netwerk
ENJO	Europees netwerk voor justitiële opleiding
Eurojust	Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken
GOT	gemeenschappelijk onderzoeksteam
Gemeenschappelijk optreden	Gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997 vastgesteld door de Raad op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit