



Brussel, 27 mei 2019  
(OR. en)

9728/19

JAI 590  
CATS 82  
COPEN 238  
EUROJUST 107  
EJN 50

#### NOTA

---

|                 |   |
|-----------------|---|
| van:            | het voorzitterschap   |
| aan:            | Raad  |
| nr. vorig doc.: | 9317/19   |
| Betreft:        | De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken<br>- Oriënterend debat |

---

Onder het Oostenrijkse voorzitterschap heeft de Raad conclusies aangenomen over "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen" (PB C 449 van 13.12.2018, blz. 6).

Op basis daarvan heeft het Roemeense voorzitterschap een evaluatie gemaakt van het huidige juridische kader van de EU op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken om te beoordelen wat tot er tot nu toe bereikt is, na te gaan of er tekortkomingen of lacunes zijn, en te onderzoeken hoe die op efficiënte wijze kunnen worden weggenomen.

Daartoe heeft het voorzitterschap een discussienota (6286/19) gepubliceerd, en besprekingen gevoerd in de groep Copen en in het CATS.

Het verslag dat het voorzitterschap op basis van de verzamelde gegevens heeft opgesteld, gaat als bijlage.

Opgemerkt zij dat het hier om een verslag van het voorzitterschap gaat, dat derhalve de standpunten van het voorzitterschap weergeeft. Na overleg met de lidstaten, laatstelijk in de vergadering van het CATS van 13 mei 2019, is het voorzitterschap er echter van overtuigd dat dit verslag door een grote meerderheid van de lidstaten wordt gesteund. Verder zij opgemerkt dat ook minderheidsstandpunten worden weergegeven.

Te noteren valt dat na de vergadering van het Coreper van 22 mei 2019, waarin de lidstaten zijn overeengekomen het verslag van het voorzitterschap aan de Raad voor te leggen, enkele kleine taalwijzigingen in de tekst zijn aangebracht.

De Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) wordt verzocht in zijn zitting van 6/7 juni 2019 aan de hand dit verslag een oriënterend debat te houden.

---

**Verslag van het voorzitterschap over de te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken**

**I. Inleiding**

**• Achtergrond**

Sinds de vaststelling van het besluit van de Europese Raad van Tampere (1999) dat wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken in de Europese Unie moest worden, heeft die samenwerking een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt.

Op dit moment beschikt de EU over een uitgebreid juridisch kader op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, dat stoelt op gedeelde waarden met betrekking tot de rechtsstaat en de grondrechten. Instrumenten die berusten op het beginsel van wederzijdse erkenning, vormen de kern van dit kader.

Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, blijft een van de doeltreffendste rechtsinstrumenten op dit gebied. Er zijn ook verschillende andere rechtsinstrumenten, waarvan sommige relatief vaak worden gebruikt (bv. Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen), terwijl andere minder vaak worden gebruikt (zoals Kaderbesluit 2008/947/JBZ inzake proeftijdvoorwaarden en Kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake toezichtmaatregelen).

Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken vervangt de conventionele wederzijdse rechtshulp door een samenwerkingsmechanisme dat stoelt op wederzijdse erkenning wat met name het verkrijgen van bewijs betreft. Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen en het nieuwe voorstel voor een verordening betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, zullen de EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken verder aanvullen.

- **Doel van het verslag**

De tijd leek rijp om het huidige juridische kader van de EU op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken te evalueren en te beoordelen wat er tot nu toe is bereikt, na te gaan of er tekortkomingen of lacunes zijn, en te onderzoeken hoe die op efficiënte wijze kunnen worden weggenomen.

Onder het vorige (Oostenrijkse) voorzitterschap zette de Raad vooral in op wederzijds vertrouwen als voorwaarde voor wederzijdse erkenning, en daarmee verband houdende kwesties. Daartoe nam de Raad op 7 december 2018 conclusies aan over "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen" (PB C 449 van 13.12.2018, blz. 6).

Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in Boekarest van 7 en 8 februari 2019 bespraken de ministers de toekomst van de justitiële samenwerking in strafzaken binnen de gemeenschappelijke justitiële ruimte van de Europese Unie.

Met het oog op verdere besprekingen over dit onderwerp heeft het voorzitterschap op 11 februari 2019 een discussienota gepubliceerd over "De te volgen koers op het gebied van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, gelet op de noodzaak straffeloosheid te vermijden en procedurele waarborgen in acht te nemen" (6286/19).

Veel delegaties hebben positief gereageerd op de vragen van het voorzitterschap uit de discussienota, en hebben waardevolle input en interessante ideeën aangeleverd die de weg kunnen vrijmaken voor toekomstige ontwikkelingen op dit gebied.

De schriftelijke antwoorden van Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Duitsland, Hongarije, Letland, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië en Zweden zijn opgenomen in document WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Op basis van de schriftelijke antwoorden heeft het voorzitterschap op 12 maart 2019 een aanvullend document gepresenteerd, getiteld "De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken - Gedachtewisseling op basis van een nota van het voorzitterschap" (6999/19), dat de basis vormde voor de besprekingen tijdens de Copen-vergadering van 18 maart 2019.

Het voorzitterschap heeft gestreefd naar een sectordoorsnijdende benadering door in te gaan op vier discussiepunten die samenhangen met de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning en het beginsel van wederzijds vertrouwen:

- a) problemen bij de toepassing van de criteria uit het *Aranyosi*-arrest of bij de toepassing van de gronden tot weigering van de erkenning in de instrumenten voor wederzijdse erkenning;
- b) opleiding en begeleiding inzake instrumenten voor wederzijdse erkenning;
- c) in kaart brengen van de tekortkomingen bij de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning en mogelijke oplossingen om deze tekortkomingen te verhelpen;
- d) versterking van het institutionele kader dat een goede werking van de justitiële samenwerking in strafzaken op EU-niveau mogelijk maakt, en ruime gebruikmaking van dat institutionele kader.

Van meet af aan moet worden benadrukt dat het doel van dit verslag niet is een volledig beeld van dit onderwerp te geven, maar vooral in te gaan op thema's die verband houden met de praktische toepassing van de instrumenten voor wederzijdse erkenning en die, naar het oordeel van het voorzitterschap, relevant zijn gezien de recente ontwikkelingen op Unieniveau met betrekking tot de samenwerking in strafzaken. Bovendien laat het verslag de reikwijdte van de negende ronde van wederzijdse evaluaties onverlet en wil het niet vooruitlopen op de resultaten van die collegiale toetsing.

## II. Discussiepunten, zoals geformuleerd door het voorzitterschap

### A. Problemen bij de toepassing van de criteria uit het *Aranyosi*-arrest of bij de toepassing van de gronden tot weigering van de erkenning

Bedoeling van dit punt was lidstaten naar hun mening te vragen over de gronden tot weigering van de erkenning, of andere problemen bij de toepassing van de instrumenten voor wederzijdse erkenning. Daarom heeft het voorzitterschap lidstaten gevraagd wat zij denken over de praktische toepassing van de gronden tot weigering van de erkenning waar het gaat om instrumenten voor wederzijdse erkenning in het algemeen, alsook over mogelijke gronden tot weigering van de erkenning bij schendingen van de grondrechten in verband met Europese onderzoeksbevelen.

Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt dat er geen gevallen zijn gemeld waarin een schending van de grondrechten is aangevoerd in verband met de tenuitvoerlegging van een Europees onderzoeksbevel. Wat betreft andere moeilijkheden die voortvloeien uit gronden tot weigering van de erkenning, drongen sommige delegaties aan op meer duidelijkheid omtrent de minimale procedurenormen voor verstekvonnissen.

De detentieomstandigheden in het kader van de tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen (EAB's) waren het belangrijkste discussiepunt in de huidige Copen-context.

In dat verband is de praktische toepassing van het *Aranyosi*-arrest vooralsnog het meest urgente probleem.

In 2016 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) het *Aranyosi*-arrest<sup>1</sup> uitgebracht. De interpretatie van dat arrest kan ook worden toegepast op Kaderbesluit 2008/909/JBZ<sup>2</sup>, en dergelijke situaties hebben zich in sommige lidstaten al in de praktijk voorgedaan.

---

<sup>1</sup> Gevoegde zaken C-404/15 (*Aranyosi*) en C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

<sup>2</sup> Advies van advocaat-generaal Bot in de zaken *Aranyosi* en *Căldăraru*, punt 128.

Naar aanleiding van dat arrest zijn verschillende andere zaken in verband met de detentie-omstandigheden onder de aandacht van het Hof gebracht. In sommige gevallen heeft het Hof reeds uitspraak gedaan (zie bijvoorbeeld het arrest in zaak C-220/18 PPU, *ML*), terwijl in andere de zaak nog aanhangig is (C-128/18 *Dorobanțu*).

Die arresten verduidelijken de criteria die door de uitvoerende rechterlijke autoriteiten in aanmerking moeten worden genomen bij het nemen van een besluit over EAB's. Volgens het voorzitterschap was het interessant om te zien hoe de lidstaten die criteria interpreteren, en te bezien of in de toekomst aan gemeenschappelijke werkmethoden/gemeenschappelijke richtsnoeren op dit specifieke gebied moet worden gedacht.

De door de lidstaten verstrekte informatie was zeer waardevol en er bleek uit dat verdere richtsnoeren van het HvJ-EU worden afgewacht, met name voor het *Dorobanțu*-arrest (zaak C-128/18, nog hangende).

Volgens het *Aranyosi*-arrest vormen detentieomstandigheden in de regel geen grond tot weigering van de erkenning of voor niet-tenuitvoerlegging, maar kan het verantwoord zijn om de tenuitvoerlegging van een EAB uit te stellen en slechts als laatste middel, in uitzonderlijke gevallen, te besluiten tot niet-tenuitvoerlegging. Het arrest moet ook strikt worden geïnterpreteerd en mag alleen in uitzonderlijke omstandigheden per geval worden toegepast, in plaats van op alle uitstaande EAB's. De in het *Aranyosi*-arrest voorgestelde tweefasenaanpak moet worden gevolgd. Tijdens het Copen-debat is de vraag gesteld hoe de eerste stap - d.w.z. de beoordeling van de algemene tekortkomingen door de tenuitvoerleggingsstaat - in de praktijk moet worden toegepast, zodat als tweede stap individuele verzoeken aan de beslissingsstaat kunnen worden toegezonden.

Bovendien leidt het aanvragen van aanvullende informatie over de detentieomstandigheden en het ontvangen van de desbetreffende documentatie ertoe dat de feitelijke tenuitvoerlegging van het EAB nog meer vertraagd wordt en de bij Kaderbesluit 2002/584/JBZ gestelde termijnen niet gehaald worden.

Uiteraard zou de meest adequate oplossing voor deze problemen in verband met de interpretatie van de recente jurisprudentie van het HvJ-EU op dit gebied erin bestaan elke mogelijke schending van de grondrechten te voorkomen, met name wat de detentieomstandigheden betreft. Aangezien overbevolking kennelijk een van de meest prangende problemen op het vlak van de detentieomstandigheden is, moet de oplossing van deze kwestie in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de beslissingsstaat zijn, zodat opnieuw groot wederzijds vertrouwen met de andere lidstaten heerst. Bepaalde lidstaten die op dit gebied problemen ondervinden, hebben reeds binnenlandse wetgevings- of beleidsmaatregelen genomen, en op dat punt wordt vooruitgang geboekt. Helaas zijn er voor zulke complexe materie adequate strategieën en relevante antwoorden nodig die ook weer veel tijd en middelen vergen. Er worden echter verschillende inspanningen geleverd, ofwel door afzonderlijke lidstaten of via internationaal optreden. Hierbij gaat het onder meer om de naleving van het omvangrijke acquis van de Raad van Europa inzake de behandeling van gevangenen en de verbetering van de detentieomstandigheden. Veel lidstaten hebben op 1-4 april 2019 ook deelgenomen aan de door het Roemeense voorzitterschap georganiseerde conferentie in Sinaia en aan de door de Raad van Europa en de EU georganiseerde conferentie op hoog niveau over overbevolking in gevangnissen, op 24 en 25 april 2019 in Straatsburg.

Het lijkt daarom belangrijker om op korte termijn duidelijke gemeenschappelijke criteria vast te stellen, zodat elke tenuitvoerleggingsstaat dezelfde vragen stelt en elke beslissingsstaat dezelfde soort informatie verstrekt, rekening houdend met de bijzonderheden van het gevangeniswezen van elke betrokken lidstaat. Het belang van dergelijke gemeenschappelijke criteria blijkt uit gevallen waarin de door de tenuitvoerleggingsstaat gevraagde informatie en de verwijzingen naar bestaande normen - of het nu gaat om normen van de Raad van Europa, normen van de Verenigde Naties of andere bronnen - waar men zich bij de beoordeling op baseert (arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, verslagen van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffingen enz.), aanzienlijk verschillen per lidstaat.



Een groot aantal delegaties is van oordeel dat die kwestie nog altijd heel belangrijk is en dat met een aantal gemeenschappelijke niet-bindende richtsnoeren een positief resultaat kan worden bereikt.

Volgens het voorzitterschap moet aan de volgende aspecten aan de orde komen:

- 1. verkrijgen van een duidelijk beeld van de omvang van het fenomeen** - dit proces is al gaande, aangezien onlangs werd aangedrongen op het verzamelen van statistische informatie over het aantal zaken waarin overlevering op basis van het EAB werd geweigerd/uitgesteld vanwege de detentieomstandigheden;
- 2. bundelen van de praktische expertise van de lidstaten** betreffende de daadwerkelijke toepassing van de criteria als vastgesteld in recente jurisprudentie van het HvJ-EU; het betreft uitdagingen en beste praktijken voor de beslissingsstaat en voor de tenuitvoerleggingsstaat. Dit zou helpen om terugkerende kwesties en beste oplossingen in kaart te brengen.
- 3. opstellen van gemeenschappelijke werkmethode(n)/gemeenschappelijke richtsnoeren** betreffende de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de praktische toepassing van de tweefasenaanpak als bedoeld in het Aranyosi-arrest, en met name bij het opvragen van informatie over de detentieomstandigheden. Die gemeenschappelijke werkmethode(n)/richtsnoeren zullen uiteraard een niet-bindend karakter hebben, maar wel enig licht werpen op de wijze waarop uitspraken van het HvJ-EU kunnen worden uitgelegd, en op de soorten gegevens die kunnen worden gevraagd aan en vervolgens verstrekt door de lidstaten.

Aan al die zaken valt echter pas te denken nadat het HvJ-EU uitspraak heeft gedaan in de zaak *Dorobanțu*, hetgeen hopelijk tot meer duidelijkheid zal leiden.

Opgemerkt zij dat de voorgestelde maatregelen geenszins overlappen met de geplande activiteiten voor de toekomstige negende ronde van wederzijdse evaluaties, waarin deze kwestie nader zal worden bestudeerd, of met andere initiatieven op dit gebied die door een EU-instelling, en met name de Raad, zijn ontwikkeld. De voorstellen van het voorzitterschap willen juist een integrale aanpak bieden voor de interpretatie van uitspraken van het HvJ-EU ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking en het wederzijds vertrouwen.

## **B. Opleiding en begeleiding inzake instrumenten voor wederzijdse erkenning**

Het voorzitterschap heeft de delegaties gevraagd of de opleidingsactiviteiten en het opleidingsmateriaal met betrekking tot de instrumenten voor wederzijdse erkenning, met inbegrip van de richtsnoeren die momenteel beschikbaar zijn, kunnen worden verbeterd.

De antwoorden waren zeer gedetailleerd en boden heel wat stof tot nadenken, gezien het feit dat de strategie van 2011 voor justitiële opleiding<sup>3</sup> thans wordt geëvalueerd en dat de volgende strategie door de Commissie op basis van die evaluatie zal worden uitgestippeld. Het is dan ook van groot belang dat het onderwerp in het kader van de justitiële samenwerking op EU-niveau een grotere rol gaat spelen.

Wat opleiding inzake de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning betreft, moet gekeken worden naar twee processen: op EU-niveau georganiseerde opleidingen en op nationaal niveau georganiseerde opleidingen. Die twee processen vullen elkaar aan en moeten dus goed worden gecoördineerd om dubbel werk te voorkomen en optimaal gebruik te maken van de bestaande middelen. Daarnaast zijn er regionale opleidingscursussen, die onder meer bestemd zijn voor rechtsbeoefenaars uit twee of meer buurlanden. Die projecten zijn van groot belang bij de regionale samenwerking in strafzaken en hebben een grote impact op wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen rechtsbeoefenaars.

---

<sup>3</sup> Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Opbouwen van vertrouwen in justitie in de hele EU: een nieuwe dimensie in de Europese justitiële opleiding", COM(2011)551 definitief, Brussel, 13.9.2011.

De activiteiten op EU-niveau, in het bijzonder die van het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN), het Cefpol en de Academie voor Europees Recht (ERA), alsook de activiteiten buiten de EU van het HELP-platform van de Raad van Europa, zijn kwalitatief hoogstaand en krijgen positieve feedback van rechtsbeoefenaars. De opleiding die op nationaal niveau wordt verstrekt door juridische scholen wordt ook positief beoordeeld door de deelnemers, die vinden dat dit soort opleiding zeer nuttig is en het vereiste niveau heeft. Eurojust en het Europees justitieel netwerk (EJN) spelen ook een belangrijke rol omdat ze hun knowhow en deskundigheid verspreiden door deel te nemen aan opleidingsseminars, onder meer in samenwerking met het EJTN. De EJN-contactpunten oefenen meer bepaald hun taken op grond van artikel 4, lid 3, van Besluit 2008/976/JBZ van de Raad over het Europees justitieel netwerk uit<sup>4</sup>.

Ondanks deze positieve feedback lijken er mogelijkheden te zijn om zowel de binnenlandse als de EU-opleiding op het gebied van wederzijdse erkenning te verbeteren, met name ten aanzien van de huidige problemen bij de toepassing van EU-wetgeving inzake wederzijdse erkenning en beste praktijken. Aangezien het om een zeer dynamisch vakgebied gaat, is het uiterst belangrijk dat de opleidingsformats en het opleidingsmateriaal voortdurend aangepast worden. De lidstaten beklemtoonden met name dat er op dit gebied zowel nationale als EU-inspanningen nodig zijn.

**Naar de mening van het voorzitterschap moeten de volgende aspecten aan de orde komen:**

## **1. Bewustmaking**

Hoe kunnen vakmensen te weten komen of er opleidingscursussen over instrumenten voor wederzijdse erkenning bestaan? Ofwel moeten zij weten *waar* een bepaalde opleidingscursus of bepaald opleidingsmateriaal te vinden zijn, ofwel moeten ze die informatie continu ontvangen. Volgens ons spelen de nationale autoriteiten op dit gebied een grote rol, en is het aan hen om te zorgen voor een goede coördinatie met hun bevoegde EU-tegenhangers. Naast initiële opleiding zijn ook vervolgopleidingen heel belangrijk.

---

<sup>4</sup> PB L 348 van 24.12.2008.

Bijzonder nuttig zou ook zijn alle EU-opleidingscursussen dienaangaande samen te brengen, d.w.z. alle opleidingsinformatie op één plaats beschikbaar te maken. In dit verband zal het toekomstige Europees opleidingsplatform (ETP) in het opleidingsgedeelte van het Europees e-justitieportaal het gebrek aan volledige en consistente informatie over de in de verschillende EU-lidstaten beschikbare juridische opleidingscursussen voor alle categorieën justitiële professionals verhelpen en een einde maken aan de bestaande versnippering.

## **2. Stroomlijnen van de categorieën mensen die opleiding krijgen en van de onderwerpen**

In de huidige strategie gaat de prioriteit uit naar rechters en aanklagers. Desondanks vindt men blijkbaar dat rechters nog meer opleidingsactiviteiten moeten volgen. In veel landen is een specialisatie in justitiële samenwerking in strafzaken op rechtbankniveau niet mogelijk, en door de willekeurige verdeling van zaken in sommige landen moeten alle rechters in strafzaken kunnen werken met een aanzienlijk aantal EU-instrumenten die toepasselijk zijn op de samenwerking in strafzaken op EU-niveau.

Andere groepen die meer opleiding moeten krijgen, zijn enerzijds reclasseringsambtenaren en gevangenispersoneel en anderzijds – voor zover mogelijk – rechtbankpersoneel en leden van andere juridische beroepen. De bij de opleidingsactiviteiten betrokken bevoegde nationale instanties en beroepsorganen zouden de specifieke behoeften van deze groepen beter in kaart kunnen brengen, rekening houdend met de nationale omstandigheden. Er werd op gewezen dat zowel de Raad van Europa – die richtsnoeren heeft goedgekeurd over werving, selectie, opleiding en ontwikkeling van gevangenis- en reclasseringspersoneel – als het netwerk van opleidingscentra voor gevangenispersoneel (EPTA) actief is op dit gebied.

Wat betreft de onderwerpen waar opleidingsactiviteiten in de toekomst op gericht moeten worden, zijn te vermelden de bestudering van de praktische problemen bij de toepassing van proeftijd- en toezichtmaatregelen (Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ) en van de recente jurisprudentie van het HvJ-EU, met name naar aanleiding van de toepassing van Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Sommige delegaties waren ook van mening dat de opleiding betreffende het Europees onderzoeksbevel (EOB) nog steeds systematisch moet worden georganiseerd. Ook werd specifiek vermeld dat gevangenispersoneel beter op de hoogte moet worden gebracht over de bepalingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

### **3. Het opleidingsmateriaal voortdurend aanpassen en ter beschikking stellen van een breed spectrum van justitiële professionals door het voortdurend digitaliseren van opleidingsprogramma's.**

Dit is een terugkerend punt. Opleidingsmateriaal moet regelmatig worden aangepast vanwege de voortdurende ontwikkelingen in de jurisprudentie op Europees niveau en de invoering van nieuwe instrumenten (zoals het Europees onderzoeksbevel en, in de nabije toekomst, het nieuwe regelgevingskader op het gebied van bevroren en confiscatie (Verordening (EU) 2018/1805)). Ook moet het EU-opleidingsmateriaal in nog meer EU-talen dan alleen het Frans en het Engels worden vertaald, zodat een breder publiek wordt bereikt.

Ook kunnen positieve resultaten voortkomen uit de voortdurende uitbreiding van digitale opleiding en opleiding op afstand. Deelnemers kunnen die cursussen nu in eigen tempo volgen met alleen een computer met internetverbinding, zonder ergens naartoe te hoeven reizen (dat kost namelijk meestal tijd en geld). Niettemin blijft contactonderwijs onontbeerlijk voor het uitwisselen van goede praktijken, netwerkvorming tussen vakmensen en uiteindelijk het opbouwen van wederzijds vertrouwen en het verbeteren van de justitiële samenwerking.

Met al deze maatregelen zou het mogelijk worden documentatie breder te verspreiden naar rechtsbeoefenaars die het Engels of Frans niet machtig zijn. De Europese Commissie, Eurojust en het EJN hebben ook zeer geschikt materiaal en uiterst nuttige handboeken uitgebracht, die dagelijks door rechtsbeoefenaars worden gebruikt. De Commissie plant in de nabije toekomst de uitgave van een nieuw handboek over Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Specialisten inzake EU-samenwerking in strafzaken moeten regelmatig worden geïnformeerd over wat er omgaat op het gebied van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen, en de Commissie en Eurojust hebben daartoe al aanzienlijke inspanningen geleverd. Voorbeelden van documenten die mensen rechtsbeoefenaars hiervoor regelmatig gebruiken zijn onder meer het "Handbook on How to Issue and Execute a European Arrest Warrant" van de Commissie, de richtsnoeren om te bepalen "welke jurisdictie vervolging moet instellen?", Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, en de papers van Eurojust met een actueel overzicht van de jurisprudentie van het HvJ-EU ("Updated overview of case-law by the CJEU"). De Commissie zou op middellange termijn kunnen overwegen nieuwe handboeken over Europese onderzoeksbevelen en over proeftijd- en toezichtmaatregelen op te stellen, zodra er voldoende dossiers zijn om zulke initiatieven te verantwoorden.

In dit verband zal het Europees opleidingsplatform (ETP) via het Europees e-justitieportaal eenvoudige (elektronische) toegang verschaffen tot cursussen EU- en nationaal recht in de hele EU en tot opleidingsmateriaal van een hele reeks opleidingsinstanties voor justitiële professionals in de EU, zoals het EJTN. Justitiële professionals zullen niet alleen opleidingsactiviteiten aantreffen, maar ook materiaal voor zelfstudie / afzonderlijke opleidingen over de gezochte onderwerpen.

Niet in de laatste plaats is het belangrijk dat de bevoegde nationale autoriteiten in de lidstaten in aanvulling op de handboeken die op EU-niveau worden uitgebracht, soortgelijke handboeken of richtsnoeren op nationaal niveau uitbrengen.

#### **4. Opleiden van opleiders en verspreiden van kennis op nationaal niveau**

De EU-wetgeving betreffende samenwerking in strafzaken en instrumenten voor wederzijdse erkenning moet deel uitmaken van de nationale opleidingscursussen. Daarnaast moeten opleiders niet alleen opleiding krijgen over die wetgeving en instrumenten, maar ook over het rechtstelsel van het land waar de opleiding plaatsvindt (of, in het geval van internationale opleidingscursussen, in de rechtstelsels van de landen die relevant zijn voor de deelnemers), zodat de deelnemers meer inzicht krijgen in de specifieke kenmerken van die rechtstelsels. Ook zou kunnen worden gezocht naar oplossingen opdat mensen die een opleiding hebben genoten, hun kennis kunnen verspreiden onder andere collega's die belangstelling tonen, onder meer door samenvattingen te schrijven, opleidingsmateriaal door te sturen en collega's op lokaal niveau zelf op te leiden. Nuttig zou ook zijn de kennis van deze mensen - die hoogopgeleid zijn op het gebied van instrumenten voor wederzijdse erkenning - ter beschikking te stellen van hun collega's, zowel op nationaal als op EU-niveau (met behulp van bijvoorbeeld onlineforums die alleen voor rechtsbeoefenaars zijn bestemd, waar juridische oplossingen zouden kunnen worden aangereikt op basis van specifieke vragen).

### **C. In kaart brengen van de tekortkomingen bij de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning en mogelijke oplossingen om deze tekortkomingen te verhelpen**

Onder dit thema heeft het voorzitterschap getracht twee verschillende aspecten ter sprake te brengen: de redenen waarom bepaalde instrumenten voor wederzijdse erkenning, met name Kaderbesluit 2008/947/JBZ (proeftijd) en Kaderbesluit 2009/829/JBZ (toezichtmaatregelen), minder worden toegepast; en de vraag gesteld of nieuwe wetgevingsvoorstellen nodig zijn op het gebied van procedurele rechten in strafrechtelijke procedures en de overdracht van strafrechtelijke procedures.

#### **i) De minder frequente toepassing van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ**

De meerderheid van de lidstaten merkte op dat de minder frequente toepassing van de Kaderbesluiten 2008/947/JBZ (proeftijd) en 2009/829/JBZ (toezichtmaatregelen) zal worden besproken tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties en dat het dus niet het goede moment was om te beraadslagen over dit onderwerp. Voorts werd over dit onderwerp gedebatteerd tijdens de 51e plenaire vergadering van het Europees justitieel netwerk (EJN) in Wenen van 21-23 november 2018, en de conclusies van die vergadering zijn te lezen in document 14574/18.

Omdat verscheidene delegaties hierover veel inbreng hebben geleverd, is het volgens voorzitterschap evenwel nog altijd zinvol om, zonder af te doen aan het belang van de resultaten van de negende ronde van wederzijdse evaluaties, de standpunten van die delegaties kort toe te lichten, al is het maar om te vergelijken. Zoals hieronder zal blijken, stemmen de conclusies die het voorzitterschap na het zorgvuldig bestuderen van de reacties van de delegaties heeft getrokken, in grote lijnen overeen met de conclusies van de 51e plenaire vergadering van het EJN.

**Naar de mening van het voorzitterschap moeten de volgende aspecten aan de orde komen:**

- Het is belangrijk om uit te maken of de oorzaak van de minder frequente toepassing van de twee kaderbesluiten is dat rechtsbeoefenaars zich niet bewust zijn van de juridische mogelijkheden die erdoor worden geboden of niet voldoende ervaring met de toepassing ervan hebben, dan wel dat zij de twee kaderbesluiten niet beschouwen als geschikte samenwerkingsinstrumenten om in hun praktische behoeften te voorzien. Een delegatie noemde het voorbeeld van de toezichtmaatregelen waarbij de rechter moet bepalen of de informatie die door de beschuldigde wordt verstrekt, betrouwbaar is. Op het moment dat die informatie van de mogelijke tenuitvoerleggingsstaat wordt ontvangen, kan de beschuldigde reeds zijn veroordeeld, waardoor het verzoek overbodig wordt. Omdat in veel gevallen meer tijd nodig is voor de uitwisseling van aanvullende informatie zal de procedure naar het zich laat aanzien fors moet worden verlengd, waardoor de in de betreffende instrumenten vastgestelde termijnen worden overschreden en de maatregelen niet meer kunnen worden toegepast.
- Het is tevens zaak te achterhalen of de minder frequente toepassing van de twee kaderbesluiten niet simpelweg het gevolg is van de ontoereikende harmonisering van wezenlijke procedurele bepalingen, en van de verschillen in de omzettingsprocedures, waardoor het erkennen van de besluiten in de praktijk onmogelijk wordt (één delegatie noemde bijvoorbeeld expliciet de verschillen tussen de rechtsstelsels die de instrumenten onbruikbaar maken).

Volgens het voorzitterschap zal deze werkhypothese worden onderzocht tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties.

- ii) Wat betreft de vraag of er nog nieuwe wetgeving over procedurele rechten in strafrechtelijke procedures nodig is, wezen verscheidene delegaties erop dat de significante verschillen met betrekking tot strafprocesrecht die er nog altijd zijn tussen de lidstaten, aanleiding kunnen zijn om na te gaan of wetgevend optreden raadzaam en noodzakelijk is. Sommige andere lidstaten verklaarden echter duidelijk dat het niet nodig is om hiertoe nieuwe wetgevingsinitiatieven te nemen, althans niet op dit moment. Het voorzitterschap is van oordeel dat de besprekingen moeten worden voortgezet.



### iii) **Mogelijke wetgevingsvoorstellen over justitiële samenwerking in strafzaken**

Wat betreft justitiële samenwerking in strafzaken op EU-niveau, en met name instrumenten voor wederzijdse erkenning, zijn rechtsbeoefenaars momenteel van mening dat er voldoende EU-wetgeving is die een aantal uiteenlopende terreinen bestrijkt. De huidige instrumenten moeten evenwel beter worden toegepast en de kennis van rechtsbeoefenaars moet worden vergroot door voortdurende opleiding en bewustmaking.

Wat betreft de overdracht van strafrechtelijke procedures regelen de EU lidstaten momenteel zelf de overdracht van strafrechtelijke procedures met behulp van instrumenten van de Raad van Europa of op basis van wederkerigheid. Twee verdragen – het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging, Straatsburg, 1972, en het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, Straatsburg, 1959, artikel 21 ("Aangifte tot het uitlokken van een strafvervolging") – werden vaak door de lidstaten genoemd omdat zij waardevolle oplossingen bieden voor het overdragen van een procedure naar een andere staat.

Op het eerste gezicht zou het gebruik van die instrumenten moeten volstaan. Er zijn inderdaad lidstaten die van oordeel zijn dat het juridische kader voldoende breed is en op bevredigende wijze functioneert. Anderzijds blijkt uit de hoeveelheid zaken waarmee sommige lidstaten worden geconfronteerd, dat dit niet altijd het geval is. Voorts zijn slechts 13 lidstaten partij bij het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging, en de andere waardevolle oplossing, namelijk verzoeken tot overdracht van procedures op basis van wederkerigheid, is alleen mogelijk indien dat soort samenwerking in beide staten is toegestaan op basis van een wederkerigheidsregeling. Aan het invoeren van artikel 21 van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken zitten ook beperkingen vast. Daarom is het voorzitterschap, daarin gesteund door sommige lidstaten, en zonder al te diep op de details te willen ingaan, van mening dat een speciaal op EU-niveau toepasselijk instrument verder zou kunnen gaan dan deze twee instrumenten, die reeds lang geleden werden aangenomen. Het zou ook betere oplossingen kunnen bieden wat betreft de bestaande mate van harmonisering of onderlinge aanpassing op EU-niveau, en dat zou dan weer leiden tot positievere resultaten dan thans met de Raad van Europa het geval is.

Tot overdracht van procedures kan worden overgegaan in situaties waarin het overduidelijk is dat het doel van het strafrechtstelsel beter kan worden verwezenlijkt in de tenuitvoerleggingsstaat (wanneer bijvoorbeeld bewijsmateriaal moet worden overgebracht naar de tenuitvoerleggingsstaat omdat de persoon daar verblijft, of omdat het strafbare feit grotendeels op het grondgebied van die staat is gepleegd, of omdat het meeste bewijsmateriaal zich reeds daar bevindt). De overdracht van procedures kan ook worden gebruikt indien de overlevering op grond van het Europees aanhoudingsbevel (EAB) niet kan worden voltooid. Het toepassen van het beginsel *aut dedere aut judicare* in dit verband vormt een waardevol alternatief als het erom gaat de doelstellingen van de strafrechtelijke procedure te verwezenlijken en het principe van de verdiende straf onverkort toe te passen.

Een voorstel in die zin zou niet nieuw zijn. Tijdens het Zweedse voorzitterschap in 2009 werd reeds een voorstel voor een kaderbesluit inzake de overdracht van strafrechtelijke procedures uitgebracht, maar over dit initiatief, dat 15 lidstaten hadden gelanceerd, kon geen overeenstemming worden bereikt.

Het voorzitterschap gelooft echter dat het misschien tijd is de situatie op dit specifieke gebied opnieuw te bezien. Daarmee zou geleidelijk kunnen worden begonnen, en in de toekomst zou op middellange termijn het volgende kunnen worden gedaan:

a) duidelijk evalueren van de concrete toepassing van het beginsel *aut dedere aut judicare* op EU-niveau in het kader van EAB-procedures, ter voorkoming van straffeloosheid en in de context van geweigerde EAB's; daarnaast, voor gevallen waarin een EAB is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, evalueren of de lidstaten als tenuitvoerleggingsstaten in staat zijn op grond van het toepasselijke juridische kader de tenuitvoerlegging van de tegen de gezochte personen uitgesproken straf over te nemen;

b) op middellange termijn nader te onderzoeken of een wetgevingsvoorstel moet worden ingediend over de overdracht van procedures in strafzaken in breder verband, waarbij ook de bepalingen van Kaderbesluit 2009/948/JBZ inzake rechtsmachtgeschillen in aanmerking worden genomen. Uitgangspunt daarvoor zou kunnen zijn een duidelijke beoordeling in de toekomst van het huidige aantal overdrachten van procedures en de praktische toepassing van alternatieve (niet-EU-) instrumenten.

## **D. Verbeteren van het institutionele kader dat een goede werking van justitiële samenwerking in strafzaken mogelijk maakt**

Blijkens het debat daarover zijn de lidstaten het erover eens dat Eurojust en het EJM een cruciale rol spelen bij het bevorderen van justitiële samenwerking in strafzaken, getuige hun belangrijke verwezenlijkingen sinds hun oprichting. De lidstaten hebben benadrukt dat het status-quo wat betreft de deelname van Eurojust en het EJM aan de activiteiten van de Groep samenwerking in strafzaken (Copen) moet worden bewaard.

De overgrote meerderheid van de delegaties meent dat de website van het EJM zeer goed functioneert en dat alle elektronische instrumenten ervan (bv. de justitiële atlas, de "fiches belges", de justitiële bibliotheek) uiterst nuttig en gebruiksvriendelijk zijn voor rechters, aanklagers en vertegenwoordigers van centrale overheden. Er wordt zelfs beklemtoond dat de EJM-website voor rechtsbeoefenaars in de EU de meest aangewezen plaats is om relevante informatie te vinden over op EU-niveau toepasselijke instrumenten voor wederzijdse erkenning.

Door veel delegaties werden Eurojust en het EJM specifiek vermeld als succesverhalen.

Er moeten echter vele punten worden genoemd die de activiteiten van Eurojust en het EJM kunnen verbeteren:

1. Wat betreft zowel Eurojust als het Europees justitieel netwerk:
  - Eurojust en het EJM moeten een actieve rol blijven vervullen bij het wegnemen van belemmeringen en het in kaart brengen van beste praktijken op het gebied van de toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning;
  - De door Eurojust en het EJM opgestelde nota's over de praktische toepassing van instrumenten voor wederzijdse erkenning zijn bijzonder nuttig voor rechtsbeoefenaars. Meer bepaald werd verwezen naar de samenvatting van de jurisprudentie van het HvJ-EU over het EAB-kaderbesluit en het verslag over de ontneming van vermogensbestanddelen, alsmede naar de EJM-conclusies over het Europees onderzoeksbevel.

## 2. Wat betreft **Eurojust**:

- Eurojust als zodanig moet daadwerkelijk toegang hebben tot bestaande en toekomstige platforms, zoals het beveiligde platform voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal dat de Commissie heeft voorbereid;
- Eurojust moet van de nodige financiële middelen worden voorzien zodat zij ten minste binnen dezelfde parameters kan blijven functioneren.

## 3. Wat betreft het **Europees justitieel netwerk**:

- Het is belangrijk dat het secretariaat-generaal de conclusies van de plenaire vergaderingen van het EJM op gezette tijden verspreidt onder de delegaties van de lidstaten. Deze conclusies moeten ook door elke lidstaat op nationaal niveau worden verspreid, zodat een brede waaier aan rechtsbeoefenaars die informatie kan gebruiken;
- Ook is het nodig Eurojust adequate middelen te verstrekken opdat het EJM kan blijven functioneren.

## 4. Wat betreft de **Copen**:

Na de raadpleging door het voorzitterschap over de rol van de Copen, hebben de bij deze actieve dialoog betrokken lidstaten diverse waardevolle ideeën geopperd:

- tijdens de Copen-besprekingen regelmatig bespreken in hoeverre de instrumenten voor wederzijdse erkenning worden toegepast;
- Eurojust en het EJM en, in voorkomend geval, andere justitiële netwerken uitnodigen voor Copen-vergaderingen wanneer aspecten die hun rechtstreeks aangaan in het kader van de gewone wetgevingsprocedure worden besproken;

- nieuwe uitdagingen en goede praktijken in kaart brengen, en debatteren over mogelijke vragen die rijzen naar aanleiding van nieuwe arresten van het HvJ-EU en steeds terugkerende praktische problemen;
- specifieke praktische onderwerpen in verband met instrumenten voor wederzijdse erkenning op de agenda van (algemene) Copen-vergaderingen zetten en oplossingen vinden in verband met die onderwerpen.

## 5. Wat betreft de **Commissie**:

Verscheidene delegaties wezen op de waardevolle bijdrage van de Commissie op institutioneel niveau, voornamelijk als organisator van deskundigenvergaderingen over EU-instrumenten en met name over de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op EU-niveau. Zij zijn van mening dat dergelijke vergaderingen in de toekomst stelselmatig moeten worden gehouden over elk instrument voor wederzijdse erkenning, zowel vóór als na de inwerkingtreding ervan.

### **Naar de mening van het voorzitterschap moeten onder dit punt de volgende aspecten aan de orde komen:**

1. Eurojust en het EJM moeten zich blijven concentreren op hun praktische en operationele activiteiten, en om dat zo goed mogelijk te doen, moet Eurojust binnen het toepasselijke financiële kader een toereikend budget krijgen, zodat Eurojust en daardoor ook het EJM niet in hun dagelijkse activiteiten worden belemmerd. Zij moeten onder meer in het kader van het nationaal coördinatiesysteem voor Eurojust (ENCS) verder bepalen welke van de twee instanties het meest geschikt is om concrete zaken te behandelen. Wat betreft toekomstige wetgevingsvoorstellen waarvoor feedback van rechtsbeoefenaars nodig is, zouden Eurojust en het EJM of andere relevante justitiële netwerken in een vroeg stadium geval per geval kunnen worden uitgenodigd voor Copen-vergaderingen om bij het raadplegingsproces tijdig hun gewaardeerde mening te kunnen geven.
2. De Copen moet zijn huidige werkmethode behouden, maar moet periodiek beoordelen, uitgaande van de concrete context, of er meer dan één algemene vergadering per halfjaar moet plaatsvinden.