EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.7.2020
COM(2020) 270 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten[1] ("het kaderbesluit") is het eerste rechtsinstrument van de EU inzake samenwerking in strafzaken dat is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning[2]. Met het kaderbesluit is een doeltreffender mechanisme opgezet om ervoor te zorgen dat de open grenzen niet worden misbruikt door personen die trachten zich aan justitie te onttrekken. Het heeft tevens bijgedragen aan de doelstelling van de EU om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen en in stand te houden. Het is een veelgebruikt instrument voor justitiële samenwerking in strafzaken in de EU. Volgens de statistieken voor 2018[3] stemt naar schatting gemiddeld 54,5 % van de gezochte personen in met hun overlevering (tegenover 62,96 % in 2017) en duurt de overleveringsprocedure gemiddeld 16,41 dagen vanaf de aanhouding. De gemiddelde duur om personen over te leveren die daarmee niet instemmen, bedraagt ongeveer 45,12 dagen. Dit staat in schril contrast met de langdurige uitleveringsprocedures die vóór het kaderbesluit tussen de lidstaten bestonden.

In februari 2009 is het kaderbesluit gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad inzake verstekvonnissen[4], waarbij een duidelijke en gemeenschappelijke grond is ingevoerd tot weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces[5]. Bovendien zijn de procedurele rechten van personen aangehouden op grond van een Europees aanhoudingsbevel versterkt door zes richtlijnen[6] betreffende: het recht op vertolking en vertaling[7]; het recht

---

[1] PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

[2] Het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen dat vermeld werd in de conclusies van de Europese Raad van Tampere en door de Raad is aangenomen op 30 november 2000, PB C 12 E van 15.1.2001, blz. 10: "Het beginsel van wederzijdse erkenning berust op wederzijds vertrouwen dat tot stand wordt gebracht dankzij de gedeelde waarden van de lidstaten met betrekking tot eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, zodat elke autoriteit erop kan vertrouwen dat de overige autoriteiten gelijkwaardige normen inzake bescherming van rechten hanteren in hun strafrechtstelsels."

[3] https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-nl.do

[4] Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces, PB L 81 van 27.3.2009, blz. 24.

[5] Geconsolideerde versie: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA, p. 45.

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

[7] Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, COM(2018) 857 final: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0857.

op informatie[8]; het recht op toegang tot een advocaat[9]; de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn[10]; procedurele waarborgen voor kinderen[11] en rechtsbijstand[12].

De Commissie heeft drie verslagen uitgebracht over de uitvoering van het kaderbesluit[13]. De Raad heeft ten behoeve van rechtsbeoefenaren een handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel uitgegeven in 2008[14] en herzien in 2010[15]. De Commissie heeft het handboek in 2017 bijgewerkt[16]. Tussen maart 2006 en april 2009 werd de praktische toepassing van het kaderbesluit onderworpen aan een collegiale toetsing tussen de lidstaten, waarbij de Commissie als waarnemer optrad in het kader van

[8] Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, COM(2018) 858 final:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0858.

[9] Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming; COM(2019) 560 final:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0560.

[10] 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, PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1.

[11] Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1.

[12] Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1; rectificatie: PB L 91 van 5.4.2017, blz. 40.

[13] Verslag van de Commissie op grond van artikel 34 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (gewijzigde versie), COM(2006) 8 definitief:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0008;
Verslag van de Commissie over de uitvoering, sinds 2005, van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, COM(2007) 407 definitief:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1588746623870&uri=CELEX:52007DC0407 en Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, COM(2011) 175 definitief:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1588746744852&uri=CELEX:52011DC0175.

[14] Definitieve versie van het Europees handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8216-2008-REV-2/nl/pdf.

[15] Herziene versie van het Europees handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17195-2010-REV-1/nl/pdf.

[16] Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (PB C 335 van 6.10.2017, blz. 1). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA.

de vierde ronde van wederzijdse evaluaties[17]. Bepaalde aspecten van het kaderbesluit worden momenteel onderworpen aan een nieuwe collegiale toetsing in het kader van de negende ronde van wederzijdse evaluaties, waarbij geselecteerde praktische en operationele aspecten van het Europees aanhoudingsbevel onder de loep worden genomen[18].

Op 27 februari 2014 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de herziening van het Europees aanhoudingsbevel[19], waarin met name voorstellen worden gedaan met betrekking tot een voorafgaande evenredigheidscontrole; een grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging op basis van de grondrechten; het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een betere definitie van de strafbare feiten waarop het Europees aanhoudingsbevel van toepassing moet zijn. De Commissie heeft in haar antwoord aan het Europees Parlement uitgelegd waarom zij het niet passend achtte om het kaderbesluit, hetzij alleen, hetzij samen andere instrumenten voor wederzijdse erkenning, te herzien[20].

De beperkingen van de rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie en van de handhavingsbevoegdheden van de Commissie op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken zijn op 1 december 2014 opgeheven, aangezien de vijfjarige overgangsperiode voor de instrumenten van de voormalige derde pijler was verstreken op grond van het aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gehechte Protocol nr. 36[21]. Bijgevolg heeft de uitlegging van het kaderbesluit geleid tot een gestaag toenemend aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie. Het aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing in verband met het kaderbesluit is dan ook aanzienlijk toegenomen, van in totaal 12 in 2014 tot meer dan 50 medio 2020.

1.2. Doel en belangrijkste onderdelen van kaderbesluit

Het kaderbesluit heeft het oude uitleveringssysteem vervangen door een eenvoudiger en sneller stelsel van overlevering van gezochte personen met het oog op strafvervolging of tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. Het is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. De rechterlijke beslissing van de uitvaardigende lidstaat moet in de uitvoerende lidstaat zonder verdere formaliteiten worden erkend, tenzij er gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging van toepassing zijn.

De belangrijkste elementen die het kaderbesluit onderscheiden van uitleveringsregelingen zijn:

---

[17] Follow-up van de evaluatieverslagen over de vierde wederzijdse evaluatieronde: praktische toepassing van het Europees aanhoudingsbevel en de bijbehorende procedures voor overlevering tussen de lidstaten: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15815-2011-INIT/en/pdf.

[18] Negende ronde van wederzijdse evaluaties – Reikwijdte van de evaluatie en bijdragen aan de vragenlijst: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6333-2019-INIT/en/pdf.

[19] Resolutie van het Europees Parlement van 27 februari 2014 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de herziening van het Europees aanhoudingsbevel (2013/2109(INL)), PB C 285 van 29.8.2017, blz. 135.

[20] Follow-up van de resolutie van het Europees Parlement met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de herziening van het Europees aanhoudingsbevel, SP(2014) 447: https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2109(INL).

[21] PB C 115 van 9.5.2008, blz. 322.

- Het Europees aanhoudingsbevel is een rechterlijke beslissing die in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning.
- De gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging zijn beperkt en volledig opgesomd in het kaderbesluit.
- Er is geen toetsing van de dubbele strafbaarheid voor 32 categorieën strafbare feiten, vermeld in artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit, zoals omschreven door de uitvaardigende lidstaat, wanneer op die strafbare feiten een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximum van ten minste drie jaar.
- De overlevering van de eigen onderdanen van een lidstaat geldt als algemene regel, met slechts enkele uitzonderingen. Die uitzonderingen betreffen de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in de lidstaat van herkomst en zijn op dezelfde manier van toepassing op de ingezetenen. De belangrijkste reden voor deze uitzonderingen is het bevorderen van de resocialisatie van een gezochte persoon.
- Er zijn strikte termijnen voor het nemen van een beslissing over de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel en voor de overlevering van een gezochte persoon.
- Teneinde het inwilligen van verzoeken eenvoudiger en gemakkelijker te maken, worden deze uitgevaardigd door middel van het formulier voor Europees aanhoudingsbevelen.

1.3. Doelstelling en reikwijdte van het verslag

In dit verslag wordt beoordeeld hoe het kaderbesluit, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ, is omgezet in alle 27 lidstaten die erdoor gebonden zijn[22]. De beoordeling is hoofdzakelijk gebaseerd op de analyse van de nationale maatregelen tot omzetting van het kaderbesluit die aan het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie zijn meegedeeld overeenkomstig artikel 34, lid 2, van het kaderbesluit.

De meeste lidstaten hebben sinds het laatste verslag van de Commissie uit 2011 hun nationale wetgeving tot omzetting van het kaderbesluit gewijzigd[23]. Daarom werd bij het opstellen van dit verslag rekening gehouden met zowel de aanbevelingen van de Commissie uit eerdere verslagen als de aanbevelingen uit de vierde ronde van wederzijdse evaluaties betreffende de omzetting (bv. over de evenredigheid van uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen[24]).

[22] Het kaderbesluit is bindend voor alle 27 lidstaten, met inbegrip van Denemarken en Ierland. Het verslag heeft tevens betrekking op het Verenigd Koninkrijk, dat tot het einde van de overgangsperiode op 31 december 2020 aan het kaderbesluit gebonden is.

[23] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, COM(2011) 175 definitief: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1588746744852&uri=CELEX:52011DC0175.

[24] Op basis van de door de lidstaten verstrekte statistieken kon in sommige lidstaten een neerwaartse trend in het aantal uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen worden vastgesteld: https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-nl.do.

Net als het eerste uitvoeringsverslag van de Commissie uit 2005[25] bevat het onderhavige verslag een beoordeling van de bepalingen van het kaderbesluit. Het is toegespitst op specifieke bepalingen die de kern van het kaderbesluit vormen en die van cruciaal belang zijn voor de goede werking van het Europees aanhoudingsbevel. Deze bepalingen omvatten met name: de aanwijzing van de bevoegde rechterlijke autoriteiten, de definitie en het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel, de grondrechten en procedurele rechten van een gezochte persoon, de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging, de toetsing van de dubbele strafbaarheid, en de termijnen voor het nemen van een beslissing en voor de overlevering van een gezochte persoon.

2. ALGEMENE BEOORDELING

Op de datum van publicatie van dit verslag hadden alle lidstaten kennis gegeven van de omzetting van het kaderbesluit[26].

Uit de algemene beoordeling blijkt dat de uitvoering van het kaderbesluit in een aanzienlijk aantal lidstaten vrij goed is. De beoordeling van de nationale omzettingsmaatregelen heeft echter ook uitgewezen dat er in sommige lidstaten sprake is van bepaalde nalevingskwesties. Tenzij deze tekortkomingen worden verholpen, beperken zij de doeltreffendheid van het Europees aanhoudingsbevel. Daarom zal de Commissie alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het kaderbesluit in de hele EU wordt nageleefd, waaronder, indien nodig, het inleiden van inbreukprocedures op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Sinds de publicatie van het laatste uitvoeringsverslag heeft de Commissie vijf deskundigenvergaderingen georganiseerd met de lidstaten om hen te ondersteunen bij de praktische toepassing van het kaderbesluit[27].

In maart 2020 werd een coördinatie-groep Europese aanhoudings-bevelen opgericht. Deze coördinatie-groep heeft als doel de bevordering van de snelle uitwisseling van informatie en van de samenwerking tussen de verschillende bij de werking van het kaderbesluit betrokken actoren, namelijk beroepsbeoefenaars en beleidsmakers van de lidstaten, Eurojust, het EJN, het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie. De uitwisselingen binnen de groep moeten leiden tot een meer uniforme toepassing van het kaderbesluit.

[25] Verslag van de Commissie op grond van artikel 34 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (gewijzigde versie), COM(2006) 8 definitief: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0008.

[26] Op grond van artikel 34, lid 1, van het kaderbesluit moesten de lidstaten het kaderbesluit uiterlijk op 31 december 2003 in nationaal recht omzetten. Voor de lidstaten die later tot de EU zijn toegetreden (respectievelijk in 2004, 2007 en 2013) was de datum van hun toetreding de toepasselijke termijn voor de omzetting van het kaderbesluit. Meer dan de helft van de lidstaten heeft aan deze omzettingstermijnen voldaan.

[27] Op 1 april 2014, 20 november 2014, 7 juli 2016, 17 oktober 2017 en 7 mei 2019.

3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN

3.1. Bevoegde rechterlijke autoriteiten en centrale autoriteiten (artikelen 6 en 7)

Overeenkomstig artikel 6 hebben alle lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad meegedeeld welke rechterlijke autoriteiten bevoegd zijn om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen en ten uitvoer te leggen. In het algemeen waren dit de rechterlijke autoriteiten die bevoegd zijn om strafzaken te onderzoeken en te behandelen.

3.1.1. *Uitvaardigende rechterlijke autoriteiten (artikel 6, lid 1)*

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het begrip "rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit niet slechts de rechters en rechterlijke instanties van een lidstaat aanduidt, maar breder is en ook autoriteiten kan omvatten die in de betrokken lidstaat deelnemen aan de strafrechtsbedeling. Daaruit volgt dat openbare ministeries als uitvaardigende justitiële autoriteiten kunnen worden aangemerkt, mits zij niet het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel[28]. Voorts heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat het begrip "rechterlijke autoriteit" niet aldus kan worden uitgelegd dat het ook een politiedienst[29] of een orgaan van de uitvoerende macht van een lidstaat, zoals een ministerie van Justitie[30] omvat.

Onlangs heeft een klein aantal lidstaten waarvan de uitvoerende macht instructies kan geven aan openbare aanklagers[31], rechtelijke instanties of rechters aangewezen als bevoegde uitvaardigende autoriteit, teneinde uitvoering te geven aan het arrest in de gevoegde zaken C-508/18, *OG* en C-82/19 PPU, *PI*[32] en het arrest in zaak C-509/18, *PF*[33].

Momenteel zijn in de helft van de lidstaten uitsluitend rechterlijke instanties of rechters bevoegd om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. In enkele lidstaten is uitsluitend het openbaar ministerie bevoegd om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. In verscheidene lidstaten zijn zowel rechterlijke instanties als het openbaar ministerie aangewezen als uitvaardigende autoriteiten. Bovendien hebben sommige van deze lidstaten verschillende autoriteiten aangewezen, afhankelijk van het stadium van de strafprocedure (bv. voor en na de tenlastelegging of voor en tijdens het proces) of van het doel van het Europees aanhoudingsbevel (vervolging of tenuitvoerlegging van een straf). In één lidstaat bekrachtigt een rechter een voorstel van het openbaar ministerie om een

---

[28] Zie arresten van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, OG en PI, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, en PF, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457; arresten van het Hof van Justitie van 12 december 2019, JR en YC, C-566/19 PPU en C-626/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1077, XD, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, en ZB, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079.

[29] Zie arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858.

[30] Arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861.

[31] EU-scorebord voor justitie van 2019: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf, blz. 51 – 52.

[32] Zie arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, OG en PI, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

[33] Zie arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, PF, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457.

Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen[34]. Eén lidstaat heeft zijn openbaar ministerie en zijn afdeling strafrechtelijke sancties aangewezen als bevoegde autoriteiten. Een klein aantal lidstaten heeft één specifiek orgaan aangewezen (bv. het parket-generaal).

3.1.2. *Uitvoerende rechterlijke autoriteiten (artikel 6, lid 2)*

Een grote meerderheid van de lidstaten heeft rechterlijke instanties (bv. hoven van beroep; districtsrechtbanken; hooggerechtshoven) of rechters aangewezen als bevoegde uitvoerende autoriteiten. Zo heeft één lidstaat een gespecialiseerde jeugdrechter aangewezen voor de uitvaardiging van Europese aanhoudingsbevelen met betrekking tot minderjarigen, en heeft een andere lidstaat twee verschillende instanties aangewezen, afhankelijk van de vraag of een persoon wel of niet instemt met de overlevering. Enkele lidstaten hebben hun openbaar ministerie aangewezen. Een klein aantal lidstaten heeft zowel rechterlijke instanties als het openbaar ministerie aangewezen. Sommige lidstaten hebben één specifiek orgaan aangewezen (bv. het parket-generaal of de rechter in eerste/tweede aanleg).

3.1.3. *Centrale autoriteiten (artikel 7)*

Artikel 7 voorziet in de mogelijkheid dat de lidstaten een of meer centrale autoriteiten aanwijzen om de bevoegde rechterlijke autoriteiten bij te staan bij het administratief toezenden en in ontvangst nemen van Europese aanhoudingsbevelen en van elke andere formele correspondentie dienaangaande.

Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft overeenkomstig artikel 7, lid 1, een centrale autoriteit aangewezen. In de meeste gevallen was dit het ministerie van Justitie. Een klein aantal lidstaten heeft meerdere centrale autoriteiten aangewezen (bv. drie centrale autoriteiten: naast het ministerie van Justitie, ook de procureur-generaal en het politiepresidium, of het federale ministerie van Binnenlandse zaken en de federale recherche).

Enkele lidstaten hebben de aangewezen centrale autoriteit(en) aanvullende bevoegdheden verleend waarin artikel 7, lid 2, niet voorziet (bv. de centrale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de voorlopige bekrachtiging van inkomende Europese aanhoudingsbevelen; of de centrale autoriteit kan onder bepaalde voorwaarden de tenuitvoerlegging van een beslissing over de overlevering uitstellen).

3.2. Taalregeling (artikel 8, lid 2)

Krachtens artikel 8, lid 2, moet een Europees aanhoudingsbevel door de bevoegde uitvaardigende autoriteiten worden vertaald in de officiële taal of talen van de uitvoerende lidstaat. De lidstaten kunnen verklaren dat zij een vertaling in een of meer andere officiële EU-talen aanvaarden.

Meer dan de helft van de lidstaten heeft een verklaring neergelegd waarin zij meedelen dat zij Europese aanhoudingsbevelen aanvaarden in andere officiële talen dan hun eigen taal (meestal Engels)[35]. Een klein aantal lidstaten heeft hun verklaringen afhankelijk gesteld van een wederzijdse verbintenis van andere lidstaten. Enkele lidstaten hebben

[34] Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 oktober 2019, NJ, C-489/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:849.
[35] Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, PB C 335 van 6.10.2017, blz. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=NL, blz. 74.

preferentiële taalregelingen vastgesteld voor inkomende Europese aanhoudingsbevelen van bepaalde aangrenzende lidstaten.

3.3. Definitie van het Europees aanhoudingsbevel en verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen (artikel 1)

3.3.1. *Definitie (artikel 1, lid 1)*

Alle lidstaten hebben artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit, waarin het Europees aanhoudingsbevel wordt gedefinieerd als een rechterlijke beslissing[36] die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel, in nationaal recht omgezet.

De meeste lidstaten verwijzen uitdrukkelijk naar het Europees aanhoudingsbevel als een rechterlijke beslissing en bijna alle lidstaten hebben uitdrukkelijk vastgesteld dat het Europees aanhoudingsbevel moet worden toegepast met het oog op strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel. Wat de Europese aanhoudingsbevelen met het oog op strafvervolging betreft, zijn enkele lidstaten echter van het kaderbesluit afgeweken door te eisen dat een Europees aanhoudingsbevel "gereed voor berechting" is.[37] Alle lidstaten hebben een verwijzing naar "tot vrijheidsbeneming strekkende straf" opgenomen, maar een klein aantal verwijst niet expliciet naar "tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel".

3.3.2. *Verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen (artikel 1, lid 3, en overwegingen 10, 12 en 13)*

In artikel 1, lid 3, is bepaald dat dit kaderbesluit niet tot gevolg mag hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die is neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast[38]. In artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt verwezen naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[39], het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[40] en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

In overweging 10 wordt verklaard dat de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten berust. De toepassing ervan kan slechts worden opgeschort in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie[41]

[36] Zie arresten van het Hof van Justitie van 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858; Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, en arrest van het Hof van Justitie van 9 oktober 2019, NJ, C-489/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:849.

[37] Gereedheid voor berechting betekent dat er een beslissing is genomen om de persoon in kwestie in staat van beschuldiging te stellen en hem of haar te berechten voor een strafbaar feit.

[38] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 13.

[39] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

[40] Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (ETS nr. 005).

[41] Vóór de wijzigingen van het VEU: artikel 6, lid 1.

neergelegde beginselen, welke schending door de Europese Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie[42] en volgens de procedure van artikel 7, lid 3,[43] van dat Verdrag betreffende de Europese Unie[44].

Ingevolge overweging 12 staat niets in het kaderbesluit eraan in de weg dat de overlevering kan worden geweigerd van een persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, indien er objectieve redenen bestaan om aan te nemen dat het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op vervolging of bestraffing van die persoon op grond van zijn geslacht, ras, godsdienst, etnische afstamming, nationaliteit, taal, politieke overtuiging of seksuele geaardheid of dat de positie van die persoon kan worden aangetast om een van deze redenen. In overweging 12 staat voorts ook dat het kaderbesluit de toepassing door de lidstaten van hun grondwettelijke bepalingen betreffende het recht op een eerlijke rechtsgang, de vrijheid van vereniging, de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media onverlet laat.

Overweging 13 is een weerspiegeling van artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en luidt: "Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen."[45]

Deze bepalingen zijn van toepassing op lidstaten zowel in hun hoedanigheid van uitvaardigende lidstaat als van uitvoerende lidstaat[46].

De grote meerderheid van de lidstaten heeft de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen uitdrukkelijk omgezet – sommigen in algemene bewoordingen, terwijl anderen specifiek verwijzen naar de in de overwegingen 12 en 13 genoemde rechten. Zo wordt in sommige nationale omzettingen in het algemeen verwezen naar verdragen inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden[47] en/of naar artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Enkele lidstaten hebben artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit omgezet door uitsluitend te verwijzen naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zonder te verwijzen naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

---

[42] Vóór de wijzigingen van het VEU: artikel 7, lid 1.

[43] Vóór de wijzigingen van het VEU: artikel 7, lid 2.

[44] Zie arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

[45] Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punt 104; arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, punt 60; beschikking van het Hof van Justitie van 6 september 2017, Schotthöfer & Steiner v Adelsmayr, C-473/15, ECLI:EU:C:2017:633, punt 27; arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018, ML, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589; arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2019, Dorobantu, C-128/18, ECLI:EU:C:2019:857, en arrest van het Hof van Justitie van 2 april 2020, IN, C-897/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:262, punten 63-68.

[46] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 januari 2013, Radu, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39, punten 39-43; arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, ECLI:EU:C:2015:474, punten 53 en 54, en arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2018, IK, C-551/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:991, punten 66 en 67.

[47] Bv. het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van 10 december 1984; het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 16 december 1966; Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951.

Sommige lidstaten verwijzen ook naar de nationale grondwetten. Een verwijzing naar de nationale grondwetten kan echter verder gaan dan artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit, met name omdat artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie alleen verwijst naar de grondwettelijke beginselen die de lidstaten gemeen hebben. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen lidstaten van een andere lidstaat geen hoger niveau van nationale bescherming van de grondrechten eisen dan het niveau dat door het Unierecht wordt geboden[48].

Bovendien hebben enkele lidstaten in hun uitvoeringsbepalingen geen uitdrukkelijke verwijzing naar de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen opgenomen, aangezien zij op grond van hun constitutioneel recht verplicht zijn de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen te eerbiedigen.

Hoewel het kaderbesluit geen overeenkomstige bepaling bevat, voorzien de meeste lidstaten expliciet in een grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging, gebaseerd op de schending van de grondrechten of door te verwijzen naar de in de overwegingen 12 en 13 bedoelde schendingen van rechten (bv. ras, nationaliteit, godsdienst of politieke overtuiging).

3.4. Uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 2, lid 1, en artikel 8, lid 1)

3.4.1. *Toepassingsgebied en voorwaarden voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 2, lid 1)*

Een Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd wegens feiten die door de wet van de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, met een maximum van ten minste twaalf maanden of, wanneer een straf of een maatregel is opgelegd, wegens opgelegde sancties met een duur van ten minste vier maanden.

Deze bepaling is door de meeste lidstaten op conforme wijze omgezet in nationaal recht. Enkele lidstaten hebben hun bevoegde uitvaardigende rechterlijke autoriteiten echter niet expliciet de discretionaire bevoegdheid verleend om te onderzoeken of, gelet op de specifieke kenmerken van elk geval, de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel evenredig is[49].

Enkele lidstaten hebben in een enger toepassingsgebied voorzien om de evenredigheid[50] van Europese aanhoudingsbevelen die door hun rechterlijke autoriteiten kunnen worden uitgevaardigd, te benaderen (bv. door hogere drempels op te leggen; door te eisen dat er van een sanctie nog vier maanden moet worden ondergaan, of door te eisen dat een Europees aanhoudingsbevel in het belang van gerechtigheid moet zijn).

[48] Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, punt 63, en arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2019, Dorobantu, C-128/18, ECLI:EU:C:2019:857, punt 79.

[49] Zie arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, OG en PI, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, punten 71 en 75.

[50] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0175&from=NL, blz. 7.

In het kaderbesluit ontbreekt het aan bepalingen inzake overlevering voor strafbare feiten waarop een lagere straf staat dan de in artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit vermelde grens wanneer die strafbare feiten accessoir zijn bij de zwaardere feiten welke die grens wel halen[51]. In de praktijk hebben sommige lidstaten beslist overlevering in dergelijke gevallen toe te laten en andere lidstaten niet.[52]

Bovendien hebben sommige lidstaten het toepassingsgebied expliciet aangepast in overeenstemming met Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis[53], zodat er ook een Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd wanneer de drempel van twaalf maanden niet wordt gehaald, indien een toezichtmaatregel is overtreden.

3.4.2. *Vereisten inzake de inhoud van het Europees aanhoudingsbevel en de rechterlijke bescherming op het eerste niveau (artikel 8, lid 1)*

In artikel 8, lid 1, van het kaderbesluit zijn de vereisten inzake de inhoud van het Europees aanhoudingsbevel vastgesteld[54]. Deze vereisten omvatten met name:

- de vermelding dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis[55] (zoals een nationaal aanhoudingsbevel), dat van het Europees aanhoudingsbevel zelf onderscheiden moet zijn, teneinde de rechterlijke bescherming op het eerste niveau te waarborgen[56];
- de aard en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit;
- een beschrijving van de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd, met vermelding van onder meer het tijdstip, de plaats en de mate van betrokkenheid van de gezochte persoon bij het strafbare feit[57].

Bijna alle lidstaten hebben artikel 8, lid 1, van het kaderbesluit volledig en op conforme wijze omgezet, met een verhoudingsgewijs hoog aantal letterlijke omzettingen van artikel 8, lid 1. Eén lidstaat bepaalt dat het Europees aanhoudingsbevel vergezeld moet gaan van aanvullende stukken (bijvoorbeeld een kopie van de toepasselijke bepalingen; een verslag over de feiten die aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggen; informatie over de bronnen van de bewijzen).

---

[51] Het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 (ETS nr. 024) bevat een bepaling over accessoire strafbare feiten.

[52] Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, PB C 335 van 6.10.2017, blz. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=NL, blz. 82.

[53] Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, PB L 294 van 11.11.2009, blz. 20.

[54] Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 december 2008, Leymann en Pustovarov, C-388/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:669, punten 52 en 53, en arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, punten 57-59.

[55] Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 juni 2016, Bob-Dogi, C-241/15, ECLI:EU:C:2016:385, punten 54 en 58, en arrest van 10 november 2016, Özçelik, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, punten 33-37.

[56] Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 juni 2016, Bob-Dogi, C-241/15, ECLI:EU:C:2016:385, punten 55 en 56; arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, OG en PI, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, punten 66 en 67, en arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019, PF, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, punten 44 en 45.

[57] Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 december 2008, Leymann en Pustovarov, C-388/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:669, punt 52, arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2018, IK, C-551/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:991, en arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, X, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142, punt 37.

3.5. Rechtstreeks contact tussen de uitvaardigende rechterlijke autoriteit en de uitvoerende rechterlijke autoriteit (artikel 10, lid 5, en artikel 15, lid 2)

In artikel 10, lid 5, is bepaald dat wanneer moeilijkheden rijzen in verband met de toezending of de echtheid van een voor de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel noodzakelijk document, deze moeilijkheden moeten worden opgelost door middel van rechtstreeks contact tussen de betrokken rechterlijke autoriteiten of in voorkomend geval door tussenkomst van de centrale autoriteiten van de betrokken lidstaten (zie punt 3.1). Meer dan de helft van de lidstaten heeft artikel 10, lid 5, correct omgezet. In sommige lidstaten konden de desbetreffende bepalingen echter niet worden aangetroffen en enkele lidstaten hebben deze bepaling slechts gedeeltelijk omgezet (bv. alleen de echtheid wordt uitdrukkelijk aan de orde gesteld, maar niet de moeilijkheden in verband met de toezending).

Overeenkomstig artikel 15, lid 2, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit, indien zij van oordeel is dat de door de uitvaardigende lidstaat meegedeelde gegevens onvoldoende zijn om haar in staat te stellen een beslissing te nemen over de overlevering, dringend verzoeken om aanvullende gegevens[58]. Dit geldt met name ten aanzien van de artikelen 3 tot en met 5 (gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging, zie punt 3.8, en garanties, zie punt 3.9) en artikel 8 (inhoud, zie punt 3.4.2) van het kaderbesluit[59]. De uitvoerende rechterlijke autoriteit kan een uiterste datum voor de ontvangst van die informatie vaststellen, rekening houdend met de noodzaak de in artikel 17 gestelde termijn in acht te nemen (zie punt 3.13). De meeste lidstaten hebben de bepaling op conforme wijze omgezet. Sommige lidstaten verwijzen niet expliciet naar het element van urgentie, maar specificeren dat er uiterste datums moeten worden vastgesteld. Eén lidstaat heeft de bepaling als facultatief omgezet. In twee lidstaten konden de desbetreffende bepalingen echter niet worden aangetroffen.

3.6. Tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 1, lid 2)

De uitvoerende rechterlijke autoriteit is in het algemeen verplicht om op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning[60] en overeenkomstig de bepalingen van het kaderbesluit, een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen (artikel 1, lid 2).

Minder dan de helft van de lidstaten heeft in hun wetgeving een expliciete verwijzing naar het beginsel van wederzijdse erkenning opgenomen. Twee lidstaten hebben naar dit beginsel verwezen in de zachte wetgeving. Enkele lidstaten hebben in plaats daarvan verwezen naar het beginsel van wederkerigheid. In sommige andere lidstaten konden geen specifieke omzettingsbepalingen worden aangetroffen. In gevallen waarin het

[58] Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punten 95 en 96; arrest van het Hof van Justitie van 1 juni 2016, Bob-Dogi, C-241/15, ECLI:EU:C:2016:385, punt 65; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, ECLI:EU:C:2018:27, punten 60 en 61; arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018, ML, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589, punt 63, en arrest van het Hof van Justitie 15 oktober 2019, Dorobantu, C-128/18, ECLI:EU:C:2019:857, punt 67.

[59] Zie arrest van het Hof van Justitie 22 december 2017, Ardic, C-571/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:1026, punt 91.

[60] Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, punt 36; arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, Jeremy F, C-168/13, ECLI:EU:C:2013:358, punt 34, en arrest van het Hof van Justitie 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, punt 79.

beginsel van wederzijdse erkenning niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de nationale wetgeving tot omzetting van het kaderbesluit, kan het worden afgeleid uit de structuur van de omzettingswetten. Uit de omzetting van de gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging blijkt echter met name dat het beginsel van wederzijdse erkenning in een aanzienlijk aantal lidstaten niet volledig wordt nageleefd (zie punt 3.8).

3.7. Dubbele strafbaarheid (artikel 2, leden 2 en 4)

3.7.1. *Lijst met 32 strafbare feiten die tot overlevering leiden zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid (artikel 2, lid 2)*

Artikel 2, lid 2, bevat de lijst van 32 categorieën strafbare feiten die tot overlevering leiden zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid, indien daarop in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximum van ten minste drie jaar en zoals omschreven in het recht van de uitvaardigende lidstaat[61].

Sommige van de 32 categorieën strafbare feiten zijn tot op zekere hoogte op EU-niveau geharmoniseerd op grond van artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.[62]

De meeste lidstaten hebben artikel 2, lid 2, letterlijk omgezet. Enkele lidstaten hebben in hun nationale wetgeving een rechtstreekse verwijzing naar artikel 2, lid 2, opgenomen. Twee lidstaten hebben echter substantiële wijzigingen aangebracht die van invloed zijn op de lijst met 32 strafbare feiten (bv. door het toepassingsgebied van bepaalde categorieën te beperken of door niet alle categorieën om te zetten). Bovendien voorzien enkele lidstaten in een toetsing van de dubbele strafbaarheid in zaken die hun eigen onderdanen betreffen. Eén lidstaat heeft in zijn wetgeving bepaald dat verzwarende omstandigheden niet in aanmerking mogen worden genomen bij het bepalen van de drempel van ten minste drie jaar wanneer hij als uitvoerende lidstaat optreedt.

3.7.2. *Toetsing van de dubbele strafbaarheid (artikel 2, lid 4)*

De uitvoerende rechterlijke autoriteit kan de dubbele strafbaarheid toetsen voor strafbare feiten die niet op de lijst van 32 strafbare feiten staan, of voor strafbare feiten die wel op de lijst staan, maar waarvoor de drempel van drie jaar niet wordt gehaald[63]. Daarom kan overlevering afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat het Europees aanhoudingsbevel berust op een naar het recht van de uitvoerende lidstaat strafbaar feit,

---

[61] Zie arrest van het Hof van Justitie van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261, punten 48-60, en arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, X, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142, punten 36-39.

[62] Bijvoorbeeld: **financiële misdrijven**: Richtlijn 2014/62/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad, PB L 151 van 21.5.2014, blz. 1; **terrorisme**: Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, PB L 88 van 31.3.2017, blz. 6; **cybercriminaliteit**: Richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad, PB L 218 van 14.8.2013, blz. 8; en **mensenhandel**: Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1.

[63] Zie arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, X, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142, punt 42.

ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan[64] (artikel 2, lid 4). Alle lidstaten hebben artikel 2, lid 4, van het kaderbesluit omgezet. In een klein aantal lidstaten konden de desbetreffende bepalingen inzake het ontbreken van dubbele strafbaarheid als grond tot weigering van de tenuitvoerlegging echter niet worden aangetroffen (zie punt 3.8.2).

De meeste lidstaten hebben in de omzetting van het kaderbesluit niet expliciet vastgesteld dat de toetsing van de dubbele strafbaarheid moet worden uitgevoerd met betrekking tot het naar het recht van de uitvoerende lidstaat overeenkomstige strafbare feit "ongeacht de bestanddelen of de kwalificatie ervan".

Bovendien heeft een klein aantal lidstaten aanvullende voorwaarden opgelegd (bv. het vereiste dat het strafbare feit waarvan de dubbele strafbaarheid wordt getoetst, zowel in de uitvaardigende als in de uitvoerende lidstaat strafbaar wordt gesteld met een gevangenisstraf van twaalf maanden[65]; of het vereiste dat een strafbaar feit naar het recht van de uitvoerende lidstaat als een overtreding dan wel als een misdrijf wordt aangemerkt; of het uitsluiten van verzwarende omstandigheden bij het in aanmerking nemen van de drempel van ten minste twaalf maanden; of het opleggen van een vereiste in verband met een Europees aanhoudingsbevel met het oog op de tenuitvoerlegging van een sanctie dat er van die sanctie nog vier maanden moet worden ondergaan).

3.8. Gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging (artikelen 3, 4 en 4 bis)

De algemene verplichting om een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen, zoals vastgesteld in artikel 1, lid 2, wordt beperkt door de gronden tot verplichte en facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel (artikelen 3, 4 en 4 bis van het kaderbesluit). Deze gronden zijn uitputtend[66]. In het geval van de gronden voor facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit enkel een beroep doen op de gronden die zijn omgezet in haar nationale recht[67]. Bovendien is de weigering om een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen bedoeld als een uitzondering die strikt moet worden uitgelegd[68].

Uit de beoordeling blijkt echter dat meer dan de helft van de lidstaten heeft voorzien in aanvullende gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging (bv. op basis van de grondrechten (zie punt 3.3.2), politieke delicten, het evenredigheidsbeginsel, aanvullende drempels in de uitvoerende lidstaten (zie punt 3.7.2), het vereiste van gereedheid voor berechting (zie punt 3.3.1), of een aanwijzing van schuld, indien een gezochte persoon niet instemt, in geval van gevaar voor de veiligheid, de openbare orde of andere essentiële belangen van de uitvoerende lidstaat).

---

[64] Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 januari 2017, Grundza, C-289/15, ECLI:EU:C:2017:4, punten 35, 38 en 49.

[65] Zie beschikking van het Hof van Justitie van 25 september 2015, A, C-463/15, ECLI:EU:C:2015:634.

[66] Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616, punt 57 en arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punt 80.

[67] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punt 21.

[68] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punt 19, en arrest van het Hof van Justitie van 10 augustus 2017, Tupikas, C-270/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:628, punt 50.

Bovendien hebben sommige lidstaten aanvullende vereisten en beperkingen met betrekking tot de eigen onderdanen vastgesteld (bv. toetsing van dubbele strafbaarheid met betrekking tot de eigen onderdanen).

3.8.1. *Gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging*

Indien een of meer van de drie gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging van toepassing zijn, moet de uitvoerende autoriteit de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren (artikel 3).

- **Amnestie (artikel 3, lid 1)**

De tenuitvoerlegging moet worden geweigerd indien het strafbare feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, in de uitvoerende staat onder een amnestie valt. Een verder vereiste is dat de uitvoerende lidstaat krachtens zijn strafwetgeving bevoegd was om dat strafbaar feit te vervolgen. Nagenoeg alle lidstaten hebben artikel 3, lid 1, omgezet. In één lidstaat kon de desbetreffende bepaling niet worden aangetroffen. Een klein aantal lidstaten gebruikt het begrip "gratie" in plaats van "amnestie", of beide.

- **Ne bis in idem (artikel 3, lid 2)**

De tenuitvoerlegging moet worden geweigerd indien uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een lidstaat is berecht voor dezelfde feiten[69] (het idem-vereiste[70] als autonoom begrip van het EU-recht[71]). Het is ook een voorwaarde dat de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat (de tenuitvoerleggingsvereisten[72]).

Alle lidstaten hebben artikel 3, lid 2, omgezet. Een klein aantal lidstaten verwijst echter naar "hetzelfde strafbare feit" in plaats van naar "dezelfde feiten"[73]. Wat de

[69] Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge, C-187/01, ECLI:EU:C:2003:87; arrest van het Hof van Justitie van 10 maart 2005, Miraglia, C-469/03, ECLI:EU:C:2005:156; arrest van het Hof van Justitie van 28 september 2006, van Straaten, C-150/05, ECLI:EU:C:2006:614; arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2008, Turanský, C-491/07, ECLI:EU:C:2008:768; arrest van het Hof van Justitie van 16 november 2010, Mantello, C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683; arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2014, M, C-398/12, ECLI:EU:C:2014:1057; arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, ECLI:EU:C:2016:483, en arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018, AY, C-268/17, ECLI:EU:C:2018:602.

[70] Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 maart 2006, Van Esbroeck, C-436/04, ECLI:EU:C:2006:165; arrest van het Hof van Justitie van 28 september 2006, van Straaten, C-150/05, ECLI:EU:C:2006:614; arrest van het Hof van Justitie van 28 september 2006, Gasparini e.a., C-467/04, ECLI:EU:C:2006:610; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Kretzinger, C-288/05, ECLI:EU:C:2007:441; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, ECLI:EU:C:2007:444; en arrest van het Hof van Justitie van 16 november 2010, Mantello, C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683.

[71] Zie arrest van het Hof van Justitie van 16 november 2010, Mantello, C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683, punt 38.

[72] Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge, C-187/01, ECLI:EU:C:2003:87; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Kretzinger, C-288/05, ECLI:EU:C:2007:441; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2008, Bourquain, C-297/07, ECLI:EU:C:2008:708, en arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2014, Spasic, C- 129/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:586.

[73] Dezelfde opmerking geldt voor andere relevante artikelen, bv. artikel 4, leden 2, 3 en 5, van het kaderbesluit, waarin wordt verwezen naar "dezelfde feiten".

tenuitvoerleggingsvereisten betreft, hebben verscheidene lidstaten niet alle drie de alternatieve criteria omgezet.

- **Onder de leeftijdsgrens om de betrokkene strafrechtelijk verantwoordelijk te kunnen stellen (artikel 3, lid 3)**

De tenuitvoerlegging moet worden geweigerd indien de gezochte persoon krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor de feiten die aan het aanhoudingsbevel ten grondslag liggen[74]. Er zijn geen problemen vastgesteld met betrekking tot de omzetting van artikel 3, lid 3, hoewel de leeftijdsgrens om de betrokkene strafrechtelijk verantwoordelijk te kunnen stellen, kan verschillen van lidstaat tot lidstaat.

3.8.2. *Gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging (artikelen 4 en 4 bis)*

De artikelen 4 en 4 bis van het kaderbesluit voorzien in acht gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. De lidstaten zijn niet verplicht de gronden tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging om te zetten[75].

Sommige lidstaten hebben slechts bepaalde gronden uit artikel 4 omgezet. Bovendien heeft een aantal lidstaten alle omgezette gronden verplicht gesteld, waarbij zij hun uitvoerende autoriteiten geen enkele discretionaire bevoegdheid hebben verleend. Slechts een klein aantal lidstaten heeft alle omgezette gronden facultatief gemaakt. Bovendien hebben sommige lidstaten bepaalde gronden uit artikel 4 en artikel 4 bis als facultatief en bepaalde gronden als verplicht omgezet.

- **Ontbreken van de dubbele strafbaarheid (artikel 4, lid 1)**

De tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel kan worden geweigerd indien in de in artikel 2, lid 4, bedoelde gevallen (zie punt 3.7.2) het feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt naar het recht van de uitvoerende lidstaat, niet strafbaar is[76], met uitzondering van strafbare feiten ter zake van retributies en belastingen, douane en deviezen (fiscale delicten). Bovendien heeft artikel 4, lid 1, alleen betrekking op strafbare feiten die niet vallen binnen de lijst met 32 strafbare feiten, waarvoor de toetsing van de dubbele strafbaarheid is afgeschaft indien de drempel van drie jaar wordt gehaald[77] (artikel 2, lid 2).

In een klein aantal lidstaten kon de desbetreffende bepaling niet worden aangetroffen, ook al hebben zij artikel 2, lid 4, omgezet (zie punt 3.7.1). Sommige lidstaten hebben artikel 4, lid 1, als grond tot facultatieve weigering omgezet, terwijl andere lidstaten artikel 4, lid 1, als grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging hebben omgezet.

[74] Zie arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, ECLI:EU:C:2018:27.
[75] Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616, punten 59-61, en arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punt 21.
[76] Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 januari 2017, Grundza, C-289/15, ECLI:EU:C:2017:4, punten 38 en 49.
[77] Zie arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, X, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142, punt 42.

De meeste lidstaten hebben de uitzondering op fiscale delicten in verband met retributies en belastingen, douane en deviezen omgezet. Sommige lidstaten hebben de uitzondering echter slechts gedeeltelijk omgezet (bv. door de weglating van de verwijzing naar "douane en deviezen"). Een klein aantal lidstaten heeft de uitzondering voor fiscale delicten niet expliciet omgezet. Bovendien heeft één lidstaat met betrekking tot fiscale delicten vastgesteld dat retributies en belastingen in de uitvaardigende lidstaat en in de uitvoerende lidstaat soortgelijk moeten zijn, en tevens een vereiste ingevoerd dat in de uitvoerende lidstaat een vrijheidsstraf van ten minste drie jaar wordt opgelegd (verzwarende omstandigheden uitgezonderd).

Een klein aantal lidstaten heeft aanvullende vereisten gesteld (zie punt 3.7.2).

- **Lopende vervolging in de uitvoerende lidstaat (artikel 4, lid 2)**

De tenuitvoerlegging kan worden geweigerd indien de persoon tegen wie het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, in de uitvoerende lidstaat wordt vervolgd wegens het feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt.

Alle lidstaten hebben artikel 4, lid 2, omgezet. De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet als grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging, met uitzondering van de lidstaten waar deze weigering verplicht of gedeeltelijk verplicht is (bv. één lidstaat begunstigt zijn eigen onderdanen door te bepalen dat de grond tot weigering van de tenuitvoerlegging verplicht is voor zijn eigen onderdanen en facultatief voor niet-onderdanen). Zo heeft één lidstaat de grond tot weigering afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de strafprocedure in de uitvoerende lidstaat duidelijk gemakkelijker kan worden gevoerd.

- **Vervolging voor hetzelfde strafbare feit onmogelijk in de uitvoerende lidstaat (artikel 4, lid 3)**

Bij de omzetting van artikel 4, lid 3, moet een onderscheid worden gemaakt tussen drie situaties: de uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaat hebben besloten geen vervolging in te stellen wegens het strafbaar feit waarvoor het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, of een ingestelde vervolging te staken, dan wel wanneer in een lidstaat tegen de gezochte persoon voor dezelfde feiten een onherroepelijke beslissing is genomen die verdere vervolging onmogelijk maakt.

Slechts één lidstaat heeft artikel 4, lid 3, niet omgezet. De helft van de lidstaten heeft de bepaling omgezet als een grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Andere lidstaten hebben de bepaling als grond tot verplichte weigering omgezet, behalve een klein aantal dat de drie alternatieve voorwaarden deels als grond tot facultatieve weigering en deels als grond tot verplichte weigering heeft omgezet. Bovendien hebben sommige van deze lidstaten de drie voorwaarden van artikel 4, lid 3, slechts gedeeltelijk omgezet.

- **Vervolging of straf verjaard (artikel 4, lid 4)**

De tenuitvoerlegging kan worden geweigerd indien de strafvervolging of de straf volgens de wet van de uitvoerende lidstaat is verjaard en de feiten naar het strafrecht van deze lidstaat onder zijn rechtsmacht vallen.

Op één lidstaat na hebben alle lidstaten artikel 4, lid 4, omgezet. Eén lidstaat heeft verwezen naar het verstrijken van de tijd. Een aantal lidstaten heeft deze grond tot weigering van de tenuitvoerlegging verplicht gesteld.

- **Onherroepelijke berechting in een derde land – transnationaal ne bis in idem (artikel 4, lid 5)**

De tenuitvoerlegging kan worden geweigerd indien uit de gegevens waarover de uitvoerende rechterlijke autoriteit beschikt, blijkt dat de gezochte persoon door een derde land onherroepelijk is berecht voor dezelfde feiten (het idem-vereiste), op voorwaarde dat, in geval van veroordeling, de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer ten uitvoer kan worden gelegd volgens het recht van de staat van veroordeling (tenuitvoerleggingsvereisten).

Op één lidstaat na hebben alle lidstaten artikel 4, lid 5, omgezet. Meer dan de helft van de lidstaten heeft de bepaling omgezet als een grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging en de rest als een grond tot verplichte weigering. Sommige lidstaten hebben de drie alternatieve voorwaarden met betrekking tot de tenuitvoerlegging echter slechts gedeeltelijk omgezet.

- **De uitvoerende lidstaat verbindt zich ertoe de straf ten uitvoer te leggen (artikel 4, lid 6)**

Wanneer het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel en de gezochte persoon verblijft in of is onderdaan of ingezetene van de uitvoerende lidstaat, kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit overwegen of de straf ten uitvoer kan worden gelegd in zijn lidstaat in plaats van de persoon aan de uitvaardigende lidstaat over te leveren[78]. De begrippen "ingezetene" en "verblijft" in artikel 4, lid 6, moeten op uniforme wijze worden gedefinieerd, aangezien zij betrekking hebben op autonome concepten van het Unierecht[79].

Een klein aantal lidstaten heeft artikel 4, lid 6, niet omgezet. Andere lidstaten hebben het op verschillende wijze omgezet, aangezien de personele werkingssfeer van de omzetting van artikel 4, lid 6, nogal uiteenloopt.

Slechts enkele lidstaten hebben artikel 4, lid 6, als grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging omgezet. De meeste lidstaten hebben de bepaling verplicht[80] of gedeeltelijk verplicht gesteld, omdat sommige van hen onderscheid maken tussen eigen

[78] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punten 21-24; arrest van het Hof van Justitie van 13 december 2018, Sut, C-514/17, ECLI:EU:C:2018:1016, punten 34-38 en arrest van het Hof van Justitie van 24 juni 2019, Popławski II, C- 573/17, ECLI:EU:C:2019:530.
Zie Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, PB L 327 van 5.12.2008, blz. 27; Handboek inzake de overbrenging van gevonniste personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie, PB C 403 van 29.11.2019, blz. 2: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1129(01)&from=NL, blz. 34.
[79] Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2008, Kozłowski, C-66/08, ECLI:EU:C:2008:437, punten 46 en 54.
[80] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, punt 21.

onderdanen en niet-onderdanen[81] (ingezetenen) door in een grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging voor eigen onderdanen en een grond tot facultatieve weigering voor ingezetenen te voorzien, of door geen bepalingen vast te stellen met betrekking tot ingezetenen. Sommige lidstaten hebben de voorwaarde van ingezetenschap verder gekwalificeerd (bv. duurzaam verblijf[82] van 2 of 5 jaar, een verblijfsvergunning[83]). Bovendien heeft één lidstaat artikel 4, lid 6, aldus omgezet dat het alleen van toepassing is op EU-burgers en dus niet op onderdanen van derde landen. Daarentegen verwijst één lidstaat expliciet naar personen aan wie asiel is verleend. Slechts een klein aantal lidstaten heeft artikel 4, lid 6, aldus omgezet dat het ook van toepassing is op personen die er verblijven.

- **Extraterritoriaal karakter (strafbare feiten gepleegd buiten het grondgebied van de uitvaardigende staat) (artikel 4, lid 7)**

De tenuitvoerlegging kan worden geweigerd indien het Europees aanhoudingsbevel een strafbaar feit betreft dat:

a) naar het recht van de uitvoerende lidstaat geacht wordt geheel of ten dele te zijn gepleegd op het grondgebied van die lidstaat of op een daarmee gelijk te stellen plaats;

of

b) buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat is gepleegd en er naar het recht van de uitvoerende lidstaat geen vervolging zou kunnen worden ingesteld indien een zelfde feit buiten het grondgebied van de uitvoerende lidstaat zou zijn gepleegd.

Sommige lidstaten hebben slechts één van de twee gronden omgezet.

Enkele lidstaten hebben de onder a) genoemde grond niet omgezet. Meer dan de helft van de lidstaten heeft de onder a) genoemde grond omgezet als grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Bovendien hebben sommige van deze lidstaten de bewoordingen "geheel of ten dele" en/of "een daarmee gelijk te stellen plaats" niet expliciet opgenomen in hun omzettingsbepalingen.

Een klein aantal lidstaten heeft de onder b) genoemde grond niet omgezet. Meer dan de helft van de lidstaten heeft deze bepaling als grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging omgezet.

- **Proces bij verstek (artikel 4 bis)**

Artikel 4 bis voorziet in een grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging voor situaties waarin een uitvoerende rechterlijke autoriteit een Europees aanhoudingsbevel heeft ontvangen voor de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel naar aanleiding van een procedure in de uitvaardigende lidstaat waarbij de persoon niet aanwezig was[84] (een verstekvonnis). Op die mogelijkheid worden echter vier uitzonderingen gemaakt, waarbij een uitvoerende

[81] Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 september 2012, Lopes da Silva Jorge, C-42/11, ECLI:EU:C:2012:517, punten 52 en 59.
[82] Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616, punt 74.
[83] Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2009, Wolzenburg, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616, punt 53.
[84] Zie arresten van het Hof van Justitie van 10 augustus 2017, Zdziaszek, C-271/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:629 en Tupikas, C-270/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:628, en arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2017, Ardic, C-571/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:1026.

rechterlijke autoriteit de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel niet kan weigeren op grond van een verstekvonnis[85].

Artikel 4 bis is door de ene helft van de lidstaten omgezet als grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging en de andere helft als grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Wat de vier uitzonderingen betreft, konden de desbetreffende bepalingen in verscheidene lidstaten niet worden aangetroffen. In sommige lidstaten, die de vier uitzonderingen hebben omgezet, zijn de in deze uitzonderingen gedefinieerde procedurele minimumnormen niet expliciet omgezet. Deze omvatten autonome concepten van het EU-recht[86], die met name betrekking hebben op "persoonlijk gedagvaard zijn", "daadwerkelijk officieel in kennis gesteld zijn" of "op de hoogte zijn van het voorgenomen proces".

3.9. Garanties van de uitvaardigende lidstaat in bijzondere gevallen (artikel 5)

In artikel 5 is bepaald dat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel door de uitvoerende rechterlijke autoriteit door het recht van de uitvoerende lidstaat afhankelijk kan worden gesteld van bepaalde voorwaarden, die volledig zijn opgesomd in artikel 5[87]. Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op de herziening van een levenslange vrijheidsstraf of de terugzending[88] van onderdanen en ingezetenen naar de uitvoerende lidstaat om daar de vrijheidsstraf te ondergaan die hun is opgelegd in de uitvaardigende lidstaat.

Meer dan de helft van de lidstaten heeft de mogelijkheid omgezet om de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel afhankelijk te stellen van de herziening van een levenslange vrijheidsstraf of een maatregel welke levenslange vrijheidsbeneming meebrengt. Bovendien heeft een grote meerderheid van de lidstaten de mogelijkheid omgezet om de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel afhankelijk te stellen van de terugzending van onderdanen en ingezetenen, na gehoord te zijn, naar de uitvoerende lidstaat om daar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die hun is opgelegd in de uitvaardigende lidstaat. De omzetting was in sommige lidstaten slechts gedeeltelijk, aangezien zij niet duidelijk hebben vastgesteld dat de persoon moet worden teruggezonden na gehoord te zijn. Bovendien geven sommige lidstaten hun eigen onderdanen een voorkeursbehandeling.

3.10. Procedurele rechten van de gezochte persoon (artikel 11, artikel 13, lid 2, artikel 14 en artikel 23, lid 5)

Het kaderbesluit kent de gezochte persoon verschillende procedurele rechten toe. Overeenkomstig artikel 11 heeft de gezochte persoon het recht in kennis te worden

[85] Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, punten 51 en 52.
[86] Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 mei 2016, Dworzecki, C-108/16, ECLI:EU:C:2016:346, punt 32.
[87] Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013, Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punt 80, en arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15, ECLI:EU:C:2015:474, punt 36.
[88] Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 2020, SF, C-314/18, ECLI:EU:C:2020:191.

gesteld van het bestaan en de inhoud van het Europees aanhoudingsbevel, van de mogelijkheid om met overlevering in te stemmen, en van het recht op bijstand van een raadsman en van een tolk. Die rechten moeten worden verleend overeenkomstig het interne recht van de uitvoerende lidstaat. Bovendien hebben de richtlijnen inzake minimale procedurele rechten de in het kaderbesluit vastgestelde rechten aangevuld en versterkt[89].

Alle lidstaten hebben artikel 11 omgezet. In enkele lidstaten zijn de vereisten echter slechts gedeeltelijk omgezet of konden niet alle desbetreffende bepalingen worden aangetroffen (zo zijn er geen expliciete bepalingen op grond waarvan de gezochte persoon in kennis moet worden gesteld van de mogelijkheid om in te stemmen met overlevering, of wordt de gezochte persoon daarvan alleen in kennis gesteld bij het betreden van een inrichting voor bewaring).

Bovendien verlenen verschillende bepalingen van het kaderbesluit de gezochte persoon minimale procedurele rechten, te weten:

- Op grond van artikel 13, lid 2, moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de instemming met overlevering en de afstand van de bescherming van het (in artikel 27, lid 2, omschreven) specialiteitsbeginsel worden verkregen ten overstaan van de uitvoerende autoriteit onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen. De gezochte persoon moet te dien einde het recht hebben zich te laten bijstaan door een raadsman. Alle lidstaten hebben artikel 13, lid 2, omgezet. De elementen van vrijwilligheid en volledig bewustzijn van de gevolgen konden echter niet worden aangetroffen in de nationale wetgeving van sommige lidstaten. Soortgelijke kwesties zijn in sommige lidstaten ontdekt met betrekking tot de afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel in de uitvaardigende lidstaat na een overlevering (artikel 27, lid 3, onder f)).

- Artikel 14 bepaalt dat indien de aangehouden persoon niet instemt met zijn overlevering, hij het recht heeft overeenkomstig het nationale recht van de uitvoerende staat door de uitvoerende rechterlijke autoriteit te worden gehoord[90]. Bijna alle lidstaten hebben artikel 14 correct omgezet.

- Artikel 23, lid 5, bepaalt dat de gezochte persoon na het verstrijken van de termijnen voor overlevering in vrijheid moet worden gesteld[91]. De meeste lidstaten hebben artikel 23, lid 5, correct omgezet. Eén lidstaat voorziet evenwel in de uitdrukkelijke mogelijkheid dat de uitvoerende autoriteit de vrijheidsbeneming van de gezochte persoon eenzijdig met tien dagen verlengt voordat met de uitvaardigende autoriteit een nieuwe datum en een nieuw tijdstip worden overeengekomen (zie punt 3.14). In een klein aantal lidstaten konden de desbetreffende bepalingen niet worden aangetroffen.

[89] Zie 1.1. blz. 1 en arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2019, XD, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, punt 55.
[90] Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 januari 2013, Radu C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39, punten 41 en 42.
[91] Zie arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, ECLI:EU:C:2017:39, punten 70-73.

3.11. Voorrechten en immuniteiten (artikel 20)

Artikel 20 van het kaderbesluit heeft betrekking op de voorrechten en immuniteiten waarop de gezochte persoon zich kan beroepen. De bepaling is door minder dan de helft van de lidstaten volledig en op conforme wijze omgezet. In de andere lidstaten is slechts een gedeeltelijke omzetting vastgesteld (bv. voorrechten worden niet expliciet vermeld) of konden de desbetreffende bepalingen niet worden aangetroffen (bv. de procedure voor het verzoek om afstand te doen van voorrechten of immuniteiten).

3.12. Instemming met overlevering, specialiteitsbeginsel en afstand van de bescherming daarvan (artikelen 13 en 27)

Over het algemeen mag een overgeleverd persoon niet worden vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid worden beroofd wegens enig ander, vóór de overlevering begaan feit dan dat welk de reden tot de overlevering is geweest. Dit is het specialiteitsbeginsel zoals vastgesteld in artikel 27 van het kaderbesluit[92].

Het kaderbesluit biedt de lidstaten de mogelijkheid om mee te delen dat, in hun betrekkingen met andere lidstaten die dezelfde kennisgeving hebben verricht, zij afstand doen van het specialiteitsbeginsel, tenzij de uitvoerende rechterlijke autoriteit in een specifiek geval in haar beslissing tot overlevering anders heeft beschikt. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, hebben slechts drie lidstaten dergelijke kennisgevingen verricht.

Bovendien voorziet artikel 27, lid 3, in verscheidene uitzonderingen op het specialiteitsbeginsel, waaronder de situatie waarin de gezochte persoon afstand doet van het specialiteitsbeginsel overeenkomstig artikel 13.

De gezochte persoon heeft op grond van artikel 13 de mogelijkheid om in te stemmen met overlevering. Indien de aangehouden persoon te kennen geeft dat hij instemt met zijn overlevering, moet die instemming en, in voorkomend geval, de uitdrukkelijke afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel worden gegeven ten overstaan van de uitvoerende rechterlijke autoriteit overeenkomstig het nationaal recht van de uitvoerende lidstaat. De meeste lidstaten hebben artikel 13 correct omgezet. In een klein aantal lidstaten verliest de gezochte persoon echter automatisch de bescherming van het specialiteitsbeginsel in situaties waarin hij heeft ingestemd met overlevering. Bijgevolg kan de gezochte persoon niet langer beslissen om afstand te doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel. In sommige lidstaten konden de omzettingsbepalingen niet worden aangetroffen, of is de omzetting slechts gedeeltelijk omdat niet uitdrukkelijk is voorzien in mogelijkheid afstand te doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel.

Enkele lidstaten hebben de gezochte persoon de mogelijkheid verleend om zowel de toestemming als de afstand in te trekken. Een klein aantal lidstaten heeft alleen voorzien in de mogelijkheid om de toestemming in te trekken. In de meeste lidstaten kan de instemming met overlevering en afstand niet worden herroepen.

[92] Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 december 2008, Leymann en Pustovarov, C-388/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:669, en arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2018, IK, C-551/18, ECLI:EU:C:2018:991, punten 59-61.

In dit verband kan in sommige lidstaten tegen een beslissing tot overlevering van een gezochte persoon beroep worden aangetekend, zelfs wanneer een persoon met de overlevering instemt.

3.13. Termijnen en modaliteiten van de beslissing (artikel 15, lid 1, en artikel 17)

De beslissing over de overlevering moet in beginsel binnen strikte termijnen worden genomen[93], zoals bepaald in het kaderbesluit (artikel 15, lid 1). Niettegenstaande deze termijnen moeten alle Europese aanhoudingsbevelen met spoed worden behandeld en ten uitvoer worden gelegd (artikel 17, lid 1). Niet alle lidstaten hebben dit vereiste echter expliciet omgezet.

Indien de gezochte persoon **met zijn overlevering instemt**, moet de definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel binnen tien dagen na die instemming worden genomen (artikel 17, lid 2). De meeste lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet, maar in twee lidstaten konden de omzettingsbepalingen niet worden aangetroffen.

Indien de gezochte persoon **niet met zijn overlevering instemt**, moet de definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel binnen zestig dagen na de aanhouding van de gezochte persoon worden genomen (artikel 17, lid 3). Een grote meerderheid van de lidstaten heeft deze bepaling correct omgezet. Eén lidstaat heeft de termijn van zestig dagen niet omgezet. Bovendien bepalen enkele lidstaten als alternatief dat de termijn van zestig dagen ingaat op de dag van de aanhouding of vanaf de dag van het eerste verhoor.

Enkele lidstaten hebben de termijnen van tien en/of zestig dagen als niet-verplicht omgezet.

Indien in een specifiek geval het Europees aanhoudingsbevel niet kan worden uitgevoerd binnen de van toepassing zijnde termijnen, kunnen die termijnen bij wijze van uitzondering met dertig dagen worden verlengd. In dat geval moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit de uitvaardigende rechterlijke autoriteit daarvan onmiddellijk in kennis stellen en de redenen voor die vertraging vermelden (artikel 17, lid 4).

Minder dan de helft van de lidstaten heeft deze bepaling volledig omgezet. De meeste lidstaten hebben deze bepaling slechts gedeeltelijk omgezet (bv. het onmiddellijke karakter van de kennisgeving komt niet uitdrukkelijk tot uiting; de redenen voor de vertraging hoeven niet te worden vermeld; er wordt alleen verwezen naar de termijn van artikel 17, lid 3, terwijl de termijn van tien dagen van artikel 17, lid 2, niet wordt vermeld). In een klein aantal lidstaten konden de desbetreffende bepalingen niet worden aangetroffen.

Bovendien lijken de problemen om de in het kaderbesluit vastgestelde termijnen na te leven in sommige lidstaten, ook het gevolg te zijn van langdurige beroepsprocedures[94]. De desbetreffende bepalingen betreffende de duur van de beroepsprocedures konden niet

[93] Zie arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, Jeremy F, C-168/13, ECLI:EU:C:2013:358, punt 62 en arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15, ECLI:EU:C:2015:474, punten 32 en 33.
[94] Zie arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, Jeremy F, C-168/13, ECLI:EU:C:2013:358.

voor alle lidstaten worden aangetroffen. Sommige lidstaten voorzien echter in strikte termijnen voor beroepsprocedures.

Zolang de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende staat geen definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel[95] heeft genomen, moet zij zich ervan verzekeren dat de materiële voorwaarden voor daadwerkelijke overlevering gehandhaafd blijven (artikel 17, lid 5). Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft artikel 17, lid 5, correct omgezet. In één lidstaat bestaat echter een algemene en onvoorwaardelijke verplichting om een gezochte persoon die is aangehouden op grond van een Europees aanhoudingsbevel, in vrijheid te stellen na het verstrijken van een termijn van negentig dagen te rekenen vanaf zijn aanhouding[96].

Artikel 17, lid 7, bepaalt dat wanneer een lidstaat in uitzonderlijke omstandigheden de toepasselijke termijnen niet kan naleven, hij Eurojust[97] daarvan in kennis moet stellen, samen met de redenen voor de vertraging. Daarenboven moet een lidstaat waarvan de Europese aanhoudingsbevelen bij herhaling door een andere lidstaat te laat ten uitvoer zijn gelegd, de Raad daarvan in kennis stellen met het oog op een beoordeling van de uitvoering van het kaderbesluit. In meer dan de helft van de lidstaten is de omzetting volledig en conform. De andere lidstaten hebben artikel 17, lid 7, slechts gedeeltelijk omgezet (bv. door alleen te verwijzen naar de termijn van zestig dagen, of door geen verplichting op te leggen om Eurojust in kennis te stellen).

3.14. Termijn voor overlevering van de persoon (artikel 23, leden 1 tot 4)

De termijn om de gezochte persoon over te leveren, begint onmiddellijk te lopen na de definitieve beslissing om het Europees aanhoudingsbevel uit te voeren. De betrokken autoriteiten moeten zo snel mogelijk in onderlinge overeenstemming de overlevering van de persoon regelen (artikel 23, lid 1). De gezochte persoon wordt in ieder geval overgeleverd niet later dan tien dagen na de definitieve beslissing betreffende de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel (artikel 23, lid 2). Artikel 23, leden 3 en 4, betreft respectievelijk de verlenging van de termijn wanneer de overlevering van de gezochte persoon binnen de termijn van tien dagen wordt verhinderd door omstandigheden buiten de macht van enige lidstaat[98] of om ernstige humanitaire redenen.

De termijn voor de overlevering is over het algemeen slechts door enkele lidstaten op een over het geheel genomen conforme wijze omgezet. In de meeste lidstaten zijn de belangrijkste elementen van artikel 23, leden 1 tot en met 4, niet omgezet (bv. de urgentie, de verplichte termijnen en de berekening ervan; verwijzing alleen naar de omstandigheden in de uitvaardigende lidstaat; te enge of te ruime definitie van "ernstige humanitaire redenen").

[95] Zie arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, Lanigan, C-237/15, ECLI:EU:C:2015:474, punten 58-61.
[96] Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2019, TC, C-492/18 PPU, ECLI:EU:C:2019:10.8.
[97] In de praktijk is het rapporteringspercentage vrij laag.
Zie de statistieken over het Europees aanhoudingsbevel:
https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-nl.do.
[98] Zie arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, ECLI:EU:C:2017:39.

4. CONCLUSIE

Hoewel de inspanningen van de lidstaten tot op heden worden erkend, is het niveau van de uitvoering van het kaderbesluit in sommige lidstaten nog steeds niet bevredigend. Uit deze beoordeling, de statistieken over het Europees aanhoudingsbevel en een vergelijkende analyse met eerdere verslagen blijkt dat sommige lidstaten geen uitvoering hebben gegeven aan een aantal eerdere aanbevelingen van de Commissie en de aanbevelingen die voortvloeien uit de vierde ronde van wederzijdse evaluaties. Bovendien blijkt dat sommige lidstaten bepaalde arresten van het Hof van Justitie nog niet ten uitvoer hebben gelegd.

De onvolledige en/of incorrecte omzetting van het kaderbesluit belemmert de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op het gebied van het strafrecht. De doelstelling om voor alle EU-burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, zoals vastgelegd in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, kan niet worden bereikt als de lidstaten de instrumenten die zij zijn overeengekomen, niet naar behoren uitvoeren.

De Commissie zal de naleving van het kaderbesluit door de afzonderlijke lidstaten blijven beoordelen. Tenzij de tekortkomingen worden verholpen, zal de Commissie passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het kaderbesluit in de hele EU wordt nageleefd, waaronder, indien nodig, het inleiden van inbreukprocedures op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.