COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.02.2005
COM(2005) 63 definitief

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

{SEC(2005) 267}

1. METHODE

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[1] dient de Commissie dit verslag in waarin de toepassing van dit kaderbesluit (hierna: "het kaderbesluit") wordt geëvalueerd. Deze evaluatie is van groot belang omdat het aanhoudingsbevel de eerste maatregel tot uitvoering van het beginsel van de wederzijdse erkenning is en ook de meest symbolische.

In dit verslag hanteert de Commissie enerzijds de algemene evaluatiecriteria die gewoonlijk worden gebruikt om de uitvoering van kaderbesluiten te evalueren (nuttig effect, duidelijkheid en rechtszekerheid, volledige toepassing, inachtneming van de omzettingstermijn)[2] en anderzijds criteria die eigen zijn aan het aanhoudingsbevel, zoals de rechterlijke aard, de doeltreffendheid en de snelheid ervan.

De Commissie baseert dit verslag in hoofdzaak op de nationale omzettingsbepalingen betreffende het aanhoudingsbevel waarvan de tekst haar door de lidstaten is meegedeeld (art. 34, lid 2), alsook op de door de Raad meegedeelde aanvullende gegevens (art. 34, lid 3), met name de antwoorden op de door het voorzitterschap van de Raad aan de lidstaten gerichte vragenlijsten.[3]

De Commissie heeft bovendien geprobeerd haar informatie aan te vullen door enerzijds de antwoorden op de vragenlijst van het Europees justitieel netwerk betreffende de praktijk van het aanhoudingsbevel tot 1.9.2004 te gebruiken en door anderzijds overleg te voeren met de daartoe aangewezen nationale contactpunten. De inhoud van dit verslag en zijn bijlage[4] wordt niettemin in de eerste plaats bepaald door de talrijke laattijdige en gebrekkige mededelingen, de ongelijke kwaliteit van de verkregen gegevens en de korte duur van de onderzochte periode.

2. EVALUATIE

2.1. Een in hoofdzaak rechterlijk geworden procedure van overlevering tussen de lidstaten

2.1.1. Een te late, maar nagenoeg algemene omzetting

Het aanhoudingsbevel is in 24 lidstaten met een vertraging van soms 8 maanden (CZ, DE) ingevoerd. Slechts de helft heeft de gestelde termijn geëerbiedigd (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Deze vertraging heeft tot problemen van voorbijgaande aard geleid.

Niettemin hadden alle lidstaten het kaderbesluit op 1 november 2004 omgezet, behalve Italië, waar de parlementaire werkzaamheden nog aan de gang zijn. Verscheidene lidstaten hebben hun grondwet moeten herzien. Zij hebben allemaal

---

1 PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.
2 COM(2001)771 van 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96 van 10.10.2003 en COPEN 94 van 26.7.2004.
4 SEC(2005)267.

een specifieke wetgeving vastgesteld. Bepaalde lidstaten (met name DK en EE) hebben echter voor een aantal bepalingen, afgezien van dwingende regels, wat niet aan de eis van rechtszekerheid voldoet.

In de praktijk pasten vanaf 1 januari 2004 8 lidstaten onderling het systeem van het aanhoudingsbevel toe; op de dag van de uitbreiding waren dat er 16 en sinds 14.1.2005, de dag van inwerkingtreding in CZ, 24.

Zo heeft het aanhoudingsbevel in 2004 geleidelijk de uitlevering tussen de lidstaten vervangen en lijkt het die zelfs te hebben ingehaald in omvang. Weinig lidstaten hebben de mogelijkheid benut om de temporele of materiële werkingssfeer te beperken. Wat het eerste betreft, hebben bepaalde lidstaten dit overeenkomstig het kaderbesluit meteen bij de aanneming gedaan, met name door feiten die zijn gepleegd voor een bepaalde datum, van de toepassing van het kaderbesluit uit te sluiten (art. 32 / FR, IT, AT). Andere lidstaten hebben deze beperking echter willen invoeren zonder het kaderbesluit te eerbiedigen, wat betreft de procedure (art. 32 / (CZ, LU, SI), de inhoud van de beperking (CZ, LU) of zelfs de ingangsdatum (CZ). De toekomstige uitleveringsverzoeken van deze lidstaten zouden dus wel eens door de andere lidstaten kunnen worden afgewezen.

Zijn evenmin hun verplichtingen nagekomen, de lidstaten die de materiële werkingssfeer hebben beperkt, hetzij wat de vereiste strafdrempels betreft (art. 2 / NL, AT, PL; art. 4, lid 7, onder b / UK), hetzij wat bepaalde categorieën strafbare feiten betreft waarvoor zij de toetsing van de dubbele strafbaarheid weer hebben ingevoerd (art. 2 / BE, PL, SI) of het risico hebben genomen deze weer in te voeren (EE, EL, FR). De omzetting van de lijst van 32 categorieën strafbare feiten waarvoor de dubbele strafbaarheid is afgeschaft, veroorzaakt momenteel echter geen grote problemen. Het blijft jammer dat enkele lidstaten ervan zijn uitgegaan dat deze geen betrekking had op de poging en de medeplichtigheid (art. 2 / EE, IE).

2.1.2. Een in hoofdzaak rechterlijk geworden procedure van overlevering

De overlevering van personen tussen lidstaten op basis van het kaderbesluit (art. 1, lid 1), is volledig rechterlijk geworden. Daarvan getuigt bijvoorbeeld het feit dat de grote meerderheid van de lidstaten in de verschillende fases van de procedure **rechtstreeks contact tussen de rechterlijke autoriteiten** toestaat (art. 9, lid 1, 15 en 23). Bepaalde lidstaten hebben echter een uitvoerend orgaan aangesteld als geheel (art. 6/ DK) of gedeeltelijk (EE, LV, LT, FI, SE) bevoegde rechterlijke autoriteit.

Slechts een minderheid van de lidstaten heeft gekozen voor de door het kaderbesluit toegestane tussenkomst van een **centrale autoriteit** die als enige bevoegd is voor het toezenden en ontvangen van de aanhoudingbevelen (art. 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Helaas overschrijden in een aantal gevallen de aan de centrale autoriteiten toegekende beslissingsbevoegdheden de louter ondersteunende rol die hun krachtens het kaderbesluit kan worden toegekend (EE, IE).

2.1.3. Een geleidelijke afstemming met de externe regeling inzake uitlevering

Hoewel de overleveringen tussen de lidstaten voortaan in hoofdzaak in het kader van het aanhoudingsbevel worden geregeld, wordt de regeling van de Unie minder snel in de internationale regels ingepast (art. 21 / MT; art. 28 / LT).

Nog niet alle lidstaten hebben van hun nieuwe regeling kennis gegeven aan de Raad van Europa (art. 28 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13.12.1957)[5]. Deze lacune zou echter van voorbijgaande aard moeten zijn.

2.2. Een doeltreffendere en snellere procedure die de grondrechten eerbiedigt

2.2.1. Gemakkelijker aanvaarde overleveringen

Het feit dat het kaderbesluit de weigeringsgronden voor overlevering tussen lidstaten beperkt, door elke beslissing op basis van politieke opportuniteit onmogelijk te maken, leidt tot een grotere doeltreffendheid. In het algemeen werd het bij het kaderbesluit vastgestelde kader geëerbiedigd. De doeltreffendheid van het aanhoudingsbevel kan voorlopig worden beoordeeld in het licht van de 2603 uitgevaardigde bevelen, de 653 aangehouden personen en de 104 tot september 2004 overgeleverde personen. Bovendien moet worden opgemerkt dat het aandeel van de gevallen waarin tenuitvoerlegging werd geweigerd in het totale aantal bevelen momenteel bescheiden lijkt. De werkelijke cijfers kunnen alleen maar hoger liggen dan deze voorlopige getallen, die zijn gebaseerd op de verklaringen van slechts een twintigtal lidstaten.

Het aantal uit het kaderbesluit overgenomen gronden tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging loopt uiteen van 3 tot 10. Alle lidstaten hebben de drie **gronden tot** verplichte **weigering van de tenuitvoerlegging** omgezet, op enkele uitzonderingen (art. 3, lid 1 / NL, UK) of onvolkomenheden na (art. 3, lid 1 / DK, IE; art. 3, lid 2 / IE, UK). De keuzemogelijkheden bij de omzetting van de zeven gronden tot facultatieve weigering leiden daarentegen tot zeer uiteenlopende situaties in de verschillende lidstaten, aangezien bepaalde lidstaten er slecht een deel hebben overgenomen of aan hun rechterlijke autoriteiten een grotere beoordelingsmarge hebben gelaten, terwijl andere lidstaten alle weigeringsgronden verplicht hebben gemaakt. Deze keuze bij de omzetting is in beginsel mogelijk, tenzij de rechtspraak op dit punt wijzigt[6] (art. 4, lid 3), maar wordt betwistbaar wanneer zij ertoe leidt dat de uitvoerende rechterlijke autoriteiten worden verplicht zelf te vervolgen in plaats van het aanhoudingsbevel te aanvaarden, terwijl juist in de uitvaardigende lidstaat de vervolging is ingesteld (art. 4, lid 2).

De verschillen in de nationale regelingen komen ook voort uit het feit dat niet alle lidstaten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van de bevelen afhankelijk te stellen van de drie in het kaderbesluit opgenomen **bijzondere garanties**. Sommige lidstaten die dat wel hebben gedaan, hebben echter extra voorwaarden gesteld (art. 5, lid 1 / MT, UK ; art. 5, lid 3 / NL). Bovendien blijkt dat in de praktijk bepaalde autoriteiten niet in het model vermelde garanties eisen en zelfs de overlevering weigeren terwijl garanties werden gegeven.

De **overlevering van eigen onderdanen**, een belangrijke vernieuwing van het kaderbesluit, is intussen een feit geworden, behalve in de in het kaderbesluit genoemde uitzonderingsgevallen (art. 33 / AT). De meeste lidstaten hebben er echter voor gekozen om ten aanzien van hun eigen onderdanen de voorwaarde te doen

---

5 Conclusies van de Raad van 2-3 oktober 2003, punt A/5.

6 *Gozutok* (C – 187/01) en *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

gelden dat de straf op hun grondgebeid wordt uitgevoerd (art. 4, lid 6 en 5, lid 3), op enkele uitzonderingen na (IE, SK, UK). Zodoende hebben de meeste lidstaten gekozen voor een gelijke behandeling van hun eigen onderdanen en hun ingezetenen.

Niettemin blijven er moeilijkheden bestaan. Uit de gegevens van de Commissie blijkt spijtig genoeg dat bepaalde rechterlijke autoriteiten de tenuitvoerlegging van aanhoudingsbevelen voor onderdanen weigeren, door hun bevoegdheid in te roepen (art. 4, lid 2 en 4, lid 7), zonder echter zelf de vervolging voort te zetten. Bovendien heeft een lidstaat een wederkerigheidsclausule en een omzetting van de aan zijn onderdanen opgelegde straf ingesteld (art. 4, lid 6 / CZ). Een andere lidstaat was ook van oordeel dat hij voor zijn onderdanen de systematische controle van de dubbele strafbaarheid weer moest invoeren en hun overlevering moest laten afhangen van de garantie dat hij hun straf kon omzetten (art. 5, lid 3 / NL). Deze voorwaarde, die is toegestaan door het Verdrag van 21.3.1983 inzake de overbrenging van gevonniste personen, is echter niet in het kaderbesluit opgenomen. Bovendien kan dit verdrag slechts als rechtsgrondslag dienen voor de uitvoering van een in een andere staat uitgesproken straf wanneer die straf reeds is begonnen, wat normaal gezien niet het geval is wanneer een aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd met het oog op de uitvoering van een straf.

Ten slotte is het instellen van niet in het kaderbesluit opgenomen weigeringsgronden verontrustend. De aanvullende weigeringsgrond op basis van *ne bis in idem* ten opzichte van het Internationale Strafhof, waardoor bepaalde lidstaten een lacune in het kaderbesluit kunnen opvullen, staat niet ter discussie. Hetzelfde geldt voor de problematiek van de uitdrukkelijke weigeringsgronden op basis van een schending van de grondrechten (art. 1, lid 3) of van discriminatie (Overwegingen 12 en 13) die twee derde van de lidstaten uitdrukkelijk in verschillende vormen hebben willen invoeren. Hoe gerechtvaardigd deze weigeringsgronden ook zijn, zij vallen buiten het bestek van het kaderbesluit (EL, IE, CY) en hoeven in de Unie slechts in uitzonderlijke gevallen te worden ingeroepen. Wat nog meer moet worden benadrukt, is dat ook andere weigeringsgronden zijn ingevoerd, die in strijd zijn met het kaderbesluit (art. 3 / DK, MT, NL, PT, UK), zoals politieke motieven, veiligheidsmotieven of motieven die een controle van de zaak ten gronde inhouden.

2.2.2. Sneller uitgevoerde overleveringen

Overlevering verloopt niet alleen sneller omdat het om een volledig rechterlijke procedure gaat, maar ook omdat het aanhoudingsbevel een combinatie is van een uniek model, meerdere wijzen van toezending en een kader van proceduretermijnen. Over het algemeen hebben de lidstaten deze punten goed omgezet. De gemiddelde duur van uitvoering van een verzoek is dankzij de inwerkingtreding van het kaderbesluit volgens een voorlopige raming gedaald van meer dan negen 9 maanden tot 43 dagen. Daarbij wordt dan nog geen rekening gehouden met de frequente gevallen waarin de persoon met zijn overlevering instemt en waardoor de gemiddelde duur tot 13 dagen daalt.

Alle lidstaten (behalve MT en UK) hebben uitdrukkelijk het **unieke model** aangenomen en meerdere **wijzen van toezending** mogelijk gemaakt. Daarbij doet zich het probleem voor dat het kaderbesluit niet bepaalt dat een signalering bij Interpol geldt als een verzoek om voorlopige aanhouding, in tegenstelling tot wat is bepaald voor een signalering in het SIS (art. 9, lid 3). In afwachting van de

inwerkingtreding van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), kan elke lidstaat dit ondervangen met een nationale bepaling.

De bijzonderheden van de vereisten van de lidstaten verschillen aanzienlijk, zowel wat de termijnen voor ontvangst van de bevelen na de aanhouding betreft (van 2 tot 40 dagen), als de vertalingen (van één aanvaarde taal tot meer dan vier) en de wijzen waarop de echtheid wordt vastgesteld (van het eisen van het enige origineel tot een eenvoudige fax). Hierdoor ontstaan vertragingen of zelfs mislukkingen van overleveringen.

Meer in het bijzonder leggen enkele lidstaten voorwaarden op waarin het kaderbesluit niet voorziet zoals verplichtingen om niet in het model opgenomen gegevens en stukken te verstrekken (art. 8, lid 1/ CZ, MT) of om een specifiek bevel uit te vaardigen voor elke beschuldiging (IE). Deze moeilijkheden zullen echter geleidelijk verdwijnen naarmate de nationale werkwijzen meer op elkaar afgestemd worden en men meer vertrouwd raakt met de andere systemen. Maar daarvoor is ook een volledige herziening van de reeds bestaande signaleringen nodig, een uitbreiding van de beveiligde middelen van toezending (SIS II) en, meer in het algemeen, een versterking van het wederzijdse vertrouwen. Ook een ruimere aanvaarding door elke lidstaat van andere talen dan de eigen taal kan het werk binnen de uitgebreide Unie vergemakkelijken.

In tegenstelling tot de uitleveringsprocedure, is de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel aan specifieke **termijnen** gekoppeld (art. 17 en 23). De lidstaten zijn over het geheel genomen ruimschoots hun verplichtingen op dit gebied nagekomen. In de praktijk lijkt het grootste deel van de overleveringen plaats te vinden binnen de gestelde termijnen.

In geval van een beroep hebben enkele lidstaten echter geen termijn willen vaststellen voor hun hogere rechtbanken (CZ, MT, PT, SK, UK) of hebben voor de procedure een maximumtermijn ingesteld die de norm van 60 dagen (BE) of zelfs de limiet van 90 dagen overschrijdt (FR). In dit verband moet worden opgemerkt dat het aanwenden van interne rechtsmiddelen op zichzelf geen uitzonderlijke omstandigheid vormt (art. 17, lid 7). Hoewel de gevallen van vertraging, die aan Eurojust zijn meegedeeld, zeldzaam zijn, is het nog te vroeg om er conclusies uit te trekken.

2.2.3. Overleveringen waarmee wordt ingestemd met eerbiediging van de grondrechten van de persoon

Dat het aanhoudingsbevel doeltreffender en sneller is dan de uitleveringsprocedure, wil niet zeggen dat het niet volledig de individuele grondrechten moet eerbiedigen. In tegenstelling tot wat bepaalde lidstaten hebben gedaan, was het niet de bedoeling van de Raad om van de schending van de algemene voorwaarde van het eerbiedigen van de grondrechten een uitdrukkelijke weigeringsgrond te maken. Het behoeft echter geen betoog dat een rechterlijke autoriteit steeds gegronde redenen heeft om de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel te weigeren wanneer zij vaststelt dat de procedure artikel 6 van het VEU en de gemeenschappelijke grondwetbeginselen van de lidstaten schendt; in een systeem van wederzijds vertrouwen zou een dergelijke situatie slechts uitzonderlijk mogen voorkomen.

Alle lidstaten hebben alle bepalingen van het kaderbesluit over de **rechten van de gezochte persoon** (art. 11) omgezet, waarbij verschillen qua gedetailleerdheid tussen de lidstaten kunnen voorkomen, met name wat de uitdrukking van de instemming betreft. Onvolkomenheden zijn echter zeldzaam, en betreffen meestel procedurele onnauwkeurigheden (art. 13 / DK, LV, PL, PT; art. 14 / DK). Ten slotte moet worden benadrukt dat de vergemakkelijking die voortkomt uit het aanhoudingsbevel ook de betrokken personen ten goede komt, die in de praktijk al in meer dan de helft van de gevallen waarover verslag is uitgebracht, met hun overlevering instemmen.

De evaluatie van het aanhoudingsbevel in het licht van het waarborgen van de grondrechten leidt tot een vergelijking van de huidige situatie met de voorafgaande. Meerdere positieve punten moeten worden benadrukt. Het kaderbesluit is nauwkeuriger wat het **ne bis in idem** betreft. Het kaderbesluit heeft niet alleen het recht om zich door een advocaat te laten bijstaan, versterkt (art. 11, lid 2, 13, lid 2, 27, lid 3 en 28, lid 2), maar ook het recht op het onderzoek van de opportuniteit van de voorlopige hechtenis (art. 12), en het recht op het in mindering brengen van de **duur** van de ondergane **vrijheidsbeneming** op de veroordeling (art. 26). Meer in het algemeen draagt het aanhoudingsbevel door de snelheid van tenuitvoerlegging bij tot een betere eerbiediging van de “redelijke termijn”. Door zijn doeltreffendheid, met name om de overlevering van onderdanen van andere lidstaten te verkrijgen, vergemakkelijkt het de beslissing om personen voorlopig in vrijheid te stellen, ongeacht waar in de Europese Unie zij hun verblijfplaats hebben (art. 12).

3. CONCLUSIE

Niettegenstaande een onbetwistbare vertraging in het begin, is het aanhoudingsbevel nu in de meeste gevallen operationeel. De invloed ervan lijkt positief; de beschikbare indicatoren zijn gunstig, zowel wat de rechterlijke aspecten en de doeltreffendheid als wat de snelheid betreft, en de grondrechten worden geëerbiedigd.

Dit globale succes mag niet uit het oog doen verliezen dat nog inspanningen moeten worden geleverd, zowel door Italië en andere lidstaten om zich volledig naar het kaderbesluit te richten (met name CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), als door de Unie om bepaalde lacunes in het instrument op te vullen.

Gelet op het vroegtijdige karakter ervan is dit een voorlopige evaluatie; zij dient opnieuw te worden uitgevoerd, met name op grond van meer systematisch doorgeven van informatie. De Commissie behoudt zich dan ook het recht voor om voorstellen te doen tot wijziging van het kaderbesluit (art. 34, lid 3), rekening houdend met een langere ervaring.