

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.4.2011  
COM(2011) 175 definitief

**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**

{SEC(2011) 430 definitief}

## INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING .....	3
2.	ACHTERGROND.....	4
3.	WIJZIGINGEN IN DE WETGEVING VAN DE LIDSTATEN SINDS 1 APRIL 2007 .....	5
4.	HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL EN DE VERSTERKING VAN DE PROCEDURELE RECHTEN VAN VERDACHTEN EN BEKLAAGDEN IN STRAFPROCEDURES .....	6
5.	EVENREDIGHEIDSBEGINSEL.....	8
6.	VERDERE WERKZAAMHEDEN .....	9
	BIJLAGE 1 — Statistische gegevens over het Europees aanhoudingsbevel.....	12

## 1. INLEIDING

Meer dan zeven jaar geleden, namelijk op 1 januari 2004, is het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel (hierna "EAB" genoemd) en de procedures van overlevering tussen de lidstaten<sup>1</sup> (hierna "het kaderbesluit van de Raad" genoemd) in werking getreden. Uit de beschikbare statistieken voor de jaren 2005 tot en met 2009<sup>2</sup> (zie bijlage 1) blijkt dat er 54 689 EAB's werden uitgevaardigd en 11 630 werden uitgevoerd. In die periode heeft tussen 51 % en 62 % van de gezochte personen gemiddeld binnen 14 tot 17 dagen ingestemd met hun overlevering. De gemiddelde duur om personen over te leveren die daarmee niet instemden, bedroeg 48 dagen. Dat is een aanzienlijke verbetering in vergelijking met de toestand vóór de invoering van het EAB, toen het gemiddeld een jaar duurde om gezochte personen over te leveren, en heeft zonder twijfel het vrij verkeer van personen in de EU versterkt door in een doeltreffend mechanisme te voorzien dat ervoor zorgt dat open grenzen niet worden gebruikt door personen die uit handen van justitie trachten te blijven.

Niettemin is de laatste zeven jaar ook gebleken dat het EAB-systeem, ondanks de successen, verre van volmaakt is. Lidstaten, Europese en nationale parlementsleden, groepen uit het maatschappelijk middenveld en individuele burgers hebben een aantal bedenkingen geuit over de werking van het EAB en in het bijzonder over de gevolgen ervan voor de grondrechten. Er zijn ook tekortkomingen in de manier waarop sommige lidstaten het kaderbesluit van de Raad uitvoeren.

Sedert het Verdrag van Lissabon in december 2009 in werking is getreden en het Handvest van de grondrechten juridisch bindend is geworden, is de context waarin het EAB wordt gebruikt, gewijzigd door de bepalingen van het Verdrag van Lissabon betreffende de wetgevingsinstrumenten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking. Bij elke wijziging van een instrument van vóór Lissabon, zoals het kaderbesluit van de Raad, valt het gewijzigde instrument voortaan op grond van het Verdrag onder de bevoegdheid van de Commissie om een inbreukprocedure in te leiden en onder de jurisdictie van het Europees Hof van Justitie. In elk geval zijn die bevoegdheden na 1 december 2014 van toepassing, wanneer de overgangperiode waarin het Verdrag voorziet, afloopt. Daarnaast zijn voor elke wijziging van het kaderbesluit van de Raad de nieuwe regels van het Verdrag van Lissabon voor het aannemen van wetgeving op dit gebied van toepassing. Deze regels omvatten de medebeslissing door het Europees Parlement en de Raad en de mogelijkheid voor bepaalde lidstaten om niet deel te nemen<sup>3</sup>.

Een ander belangrijk gevolg van het Verdrag van Lissabon is dat het EU-Handvest van de grondrechten<sup>4</sup> juridisch bindend wordt<sup>5</sup>. Daarnaast zal de EU als partij het

---

<sup>1</sup> PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

<sup>2</sup> Documenten van de Raad 9005/5/06 COPEN 52; 11371/5/07 COPEN 106; 10330/2/08 COPEN 116; 9743/4/09 COPEN 87; 7551/7/10 COPEN 64.

<sup>3</sup> Overeenkomstig de Protocollen nr. 21 en nr. 22 bij het Verdrag van Lissabon nemen UK, IE en DK niet deel aan maatregelen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. UK en IE hebben de mogelijkheid om aan een maatregel deel te nemen.

<sup>4</sup> PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.

<sup>5</sup> Artikel 6, lid 1, VEU.

Europees Verdrag voor de rechten van de mens ondertekenen<sup>6</sup>. Recentelijk heeft de Commissie een strategie vastgesteld die de naleving van het EU-Handvest van de grondrechten<sup>7</sup> moet garanderen. Die strategie zal worden gevolgd bij haar aanpak van alle nieuwe en bestaande wetgevende en niet-wetgevende initiatieven (waaronder het EAB) en bij de aanpak van lidstaten wanneer zij het kaderbesluit van de Raad uitvoeren of toepassen.

## 2. ACHTERGROND

Dit derde verslag en het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie zijn gebaseerd op een aantal bronnen: de vorige verslagen van de Commissie op grond van artikel 34 van het kaderbesluit van de Raad van 2006<sup>8</sup> en 2007<sup>9</sup>; het eindverslag en de aanbevelingen van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties die door de Raad van de Europese Unie zijn uitgevoerd (hierna "aanbevelingen van de Raad" genoemd)<sup>10</sup>, die door de Raad in juni 2010 zijn aangenomen<sup>11</sup>; de uitkomst van een deskundigenvergadering van 5 november 2009; antwoorden van de lidstaten op verzoeken van de Commissie om actuele informatie van 30 juni 2009 en 25 juni 2010; en in voorkomend geval rechtspraak. De inhoud en de kwaliteit van de van de lidstaten verkregen gegevens varieerde, hetgeen het moeilijker maakte om een diepgaande analyse en vergelijking te maken voor alle lidstaten<sup>12</sup>.

Het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie bevat veel informatie over het huidige standpunt in verband met het EAB. Dit moet de beroepsbeoefenaars in het algemeen alsook de lidstaten helpen bij de follow-up van de "peer evaluations"-ronde tegen eind juni 2011 zoals door de Raad is overeengekomen<sup>13</sup>. Deel I van het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een korte beschrijvende analyse betreffende de lidstaten die sinds april 2007 hun wetgeving hebben gewijzigd. Deel II bevat een overzicht van de huidige standpunten van de lidstaten over de aanbevelingen van de Raad. Deel III bevat gedetailleerde gegevens over een aantal wetgevingsinstrumenten van de EU die het kaderbesluit van de Raad wijzigen of aanvullen. Delen IV en V bevatten een aantal actuele gegevens over respectievelijk het EAB en het Schengeninformatiesysteem en Eurojust. Deel VI bevat een beschrijving van de beslissingen van het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie die relevant zijn voor het kaderbesluit van de Raad. Deel VII bevat de referentienummers van de voor alle lidstaten opgestelde specifieke evaluatieverslagen van de Raad en deel VIII bevat voor elke lidstaat tabellen met de volgende gegevens:

---

<sup>6</sup> Artikel 6, lid 3, VEU.

<sup>7</sup> COM(2010) 573 definitief van 19.10.2010.

<sup>8</sup> COM(2005) 63 en SEC(2005) 267 van 23.2.2005, herzien bij COM(2006) 8 en SEC(2006) 79 van 24.1.2006.

<sup>9</sup> COM(2007) 407 en SEC(2007) 979 van 12.7.2007.

<sup>10</sup> Documenten van de Raad 8302/4/09 COPEN 68; 7361/10 COPEN 59; 8465/2/10 COPEN 95.

<sup>11</sup> Document van de Raad 10630/1/10 Presses 161 blz. 33.

<sup>12</sup> Als antwoord op haar verzoeken om informatie van 2009 en 2010 heeft de Commissie zeer weinig of geen informatie gekregen van Cyprus, Malta en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>13</sup> Documenten van de Raad 10630/1/10 Presse, 161 blz. 33 en 8302/4/09 COPEN 68 blz. 23 — Aanbeveling 20.

- de aanbevelingen uit het specifieke evaluatieverslag van de Raad en in voorkomend geval de antwoorden van de lidstaten; algemene informatie over de toepassing van het kaderbesluit van de Raad in elke lidstaat, met verwijzing naar kwesties die in de aanbevelingen van de Raad aan de orde zijn gesteld;
- de opmerkingen uit het uitvoeringsverslag van de Commissie van 2007 en in voorkomend geval de antwoorden van de lidstaten.

Deel IX bevat een aantal nadere statistische gegevens in tabelvorm.

### 3. WIJZIGINGEN IN DE WETGEVING VAN DE LIDSTATEN SINDS 1 APRIL 2007

Uit de antwoorden die Commissie op haar verzoeken om informatie van de lidstaten heeft ontvangen, blijkt dat veertien lidstaten (AT, BG, CZ<sup>14</sup>, EE, FR, HU, IE, LV, LT, PL, PT, RO, SK en SI) hun uitvoeringswetgeving hebben gewijzigd. De Commissie erkent en verwelkomt het feit dat bij veel wijzigingen rekening werd gehouden met de aanbevelingen van de Raad en de Commissie. Eén lidstaat (LU) heeft in 2010 een artikel van zijn uitvoeringswetgeving gewijzigd en thans is een wetgevingsvoorstel dat betrekking heeft op een aantal aanbevelingen, de parlementaire procedure aan het doorlopen. Zoals duidelijk blijkt uit de tabellen in deel VIII van het werkdocument van de diensten van de Commissie, verschilt de mate van verbetering aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en zijn niet alle aanbevelingen in de tekst van de wet terug te vinden.

Twaalf lidstaten (BE, CY<sup>15</sup>, DK, DE, EL, ES, FI, IT, MT, NL, SE, UK) hebben hun respectieve wetgevingen niet gewijzigd, hoewel zij in voorgaande verslagen van de Raad en de Commissie de aanbeveling kregen om dat te doen. Dit is des te betreurenswaardiger in het geval van lidstaten waarvoor in het verslag van de Commissie van 2007 uitdrukkelijk werd vermeld dat zij een inspanning moesten doen om het kaderbesluit van de Raad volledig na te leven (CY, DK, IT, MT, NL, UK).

Voor de lidstaten die nieuwe wetgeving hebben aangenomen, bevat deel I van het bij dit verslag behorend werkdocument van de diensten van de Commissie een korte beschrijvende analyse van de wijzigingen. Het algemene standpunt van alle lidstaten wordt gedetailleerd uiteengezet in de tabellen in deel VIII van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Sommige aanbevelingen vereisten eerder praktische maatregelen dan wetgeving en de Commissie erkent dat de lidstaten inspanningen hebben geleverd om hun EAB-systemen te stroomlijnen en opleiding, informatie en contactpunten aan te bieden. De consequente toepassing van het EAB en het wederzijds vertrouwen dat essentieel is voor de werking ervan, hangen in grote mate af van een correcte naleving van het kaderbesluit van de Raad. De huidige tekortkomingen in de omzetting worden per lidstaat in gemakkelijk toegankelijke vorm beschreven in het werkdocument van de

---

<sup>14</sup> In CZ worden thans nog wijzigingen van de wetgeving voorbereid.

<sup>15</sup> Volgens de laatste informatie van CY, die van augustus 2009 dateert, zou nieuwe wetgeving zijn voorgesteld.

diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd. De Commissie verwacht dat dit voor de lidstaten een instrument kan zijn om hun wetgeving tot uitvoering van de EAB in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit van de Raad.

#### **4. HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL EN DE VERSTERKING VAN DE PROCEDURELE RECHTEN VAN VERDACHTEN EN BEKLAAGDEN IN STRAFPROCEDURES**

De Commissie verwelkomt weliswaar het feit dat het EAB in de praktijk een succesvol instrument van wederzijdse erkenning is, maar is zich ook bewust van de resterende tekortkomingen van het EAB, met name wat de uitvoering op nationaal niveau betreft. De Commissie heeft van Europese en nationale parlementsleden, strafpleiters, burgers en groepen uit het maatschappelijk middenveld bemerkingen ontvangen waarin een aantal problemen in verband met de werking van het EAB werden aangekaart: geen recht op wettelijke vertegenwoordiging in de uitvaardigende staat tijdens de overleveringsprocedure in de uitvoerende staat; detentievoorwaarden in sommige lidstaten, soms gecombineerd met lange voorlopige hechtenis voor overgeleverde personen en de niet-eenvormige toepassing van een evenredigheidstoets door de uitvaardigende staten, hetgeen leidt tot verzoeken om overlevering voor relatief minder ernstige strafbare feiten die bij gebrek aan evenredigheidstoets in de uitvoerende staat moeten worden uitgevoerd.

Uit de kwesties die zijn aangekaart in verband met de werking van het EAB blijkt dat dikwijls de vraag rijst of overal in de EU wel dezelfde normen worden gehanteerd, ondanks het feit dat het recht en de strafprocedures in alle lidstaten aan de normen van het Europees Hof voor de rechten van de mens zijn onderworpen. Een persoon kan zich weliswaar wenden tot het Europees Hof voor de rechten van de mens om zijn rechten uit hoofde van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te doen gelden, maar dat is alleen mogelijk wanneer er sprake is van een vermeende inbreuk en alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dit is geen doeltreffend middel gebleken om te waarborgen dat de ondertekenaars de normen van het Verdrag naleven. Deze situatie heeft de Commissie geïnspireerd bij haar lopende werkzaamheden voor de uitvoering van de routekaart<sup>16</sup> ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures. In overweging 10 van deze routekaart, die de Raad op 30 november 2009 heeft goedgekeurd, wordt het volgende erkend: "Op het gebied van de justitiële en politieke samenwerking is echter wel veel vooruitgang geboekt met maatregelen die de vervolging vergemakkelijken. Nu moet er actie worden ondernomen om het evenwicht tussen deze maatregelen en de bescherming van de procedurele rechten van het individu te verbeteren". Zonder de mogelijkheid uit te sluiten dat nog andere rechten worden toegevoegd, worden in de routekaart de volgende zes prioritaire maatregelen vastgesteld:

- het recht op vertaling en vertolking;
- het recht op informatie over de rechten (verklaring van rechten);

---

<sup>16</sup> Resolutie van de Raad van 30 november 2009 (PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1).

- juridisch advies (in de fase voorafgaand aan het proces) en rechtsbijstand (tijdens het proces);
- het recht van de aangehouden persoon op communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten;
- bescherming van kwetsbare verdachten;
- een groenboek over voorlopige hechtenis.

Wat de eerste maatregel betreft werd in oktober 2010 door het Europees Parlement en de Raad een richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures aangenomen<sup>17</sup>. De tweede maatregel<sup>18</sup> wordt thans door het Europees Parlement en de Raad besproken en de Commissie verricht voorbereidende werkzaamheden in verband met de andere maatregelen. In onderzoek over het recht op juridisch advies zal de kwestie van de vertegenwoordiging van de gezochte persoon in de uitvaardigende staat en in de uitvoerende staat tijdens de overleveringsprocedure worden onderzocht. De reeds voorgestelde richtlijnen bevatten artikelen waarin uitdrukkelijk de daarin vastgestelde rechten van toepassing worden verklaard op EAB-zaken. In de richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures wordt specifiek voor EAB-zaken een model-verklaring van rechten voorgesteld.

Uit een aantal arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens is gebleken dat sommige gevangenisstraffen in de EU gebreken vertonen<sup>19</sup>. Het Hof heeft geoordeeld dat onaanvaardbare detentieomstandigheden (die een minimumniveau van strengheid moeten bereiken) een schending kunnen inhouden van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ook als er geen bewijs is voor opzettelijke vernedering of ontering van de gedetineerde. Het is duidelijk dat het kaderbesluit van de Raad (waarvan artikel 1, lid 3, bepaalt dat de lidstaten de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen moeten naleven, met inbegrip van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) overlevering niet verplicht wanneer een uitvoerende rechterlijke instantie, rekening houdend met alle omstandigheden van de zaak, ervan overtuigd is dat die overlevering op grond van onaanvaardbare detentieomstandigheden zou leiden tot een inbreuk op de grondrechten van een gezocht persoon.

Een ander probleem in verband met EAB-zaken is het feit dat EU-burgers die niet in de lidstaat wonen waar zij van het plegen van een strafbaar feit worden verdacht, dikwijls in voorlopige hechtenis worden gehouden, voornamelijk omdat zij geen banden hebben met de betrokken gemeenschap en vanwege het vluchtgevaar. Op 23 oktober 2009 heeft de Raad Kaderbesluit 2009/829/JBZ<sup>20</sup> inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige

---

<sup>17</sup> Richtlijn 2010/64/EU (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1).

<sup>18</sup> COM(2010) 392 definitief van 20.7.2010.

<sup>19</sup> Zie onder andere de arresten in de zaken *Peers/Griekenland* (19 april 2001), *Salejmanovic/Italië* (16 juli 2009), *Orchowski/Polen* (22 januari 2010).

<sup>20</sup> PB L 294 van 11.11.2009, blz. 20.



hechtenis aangenomen<sup>21</sup>. Op grond van dit kaderbesluit van de Raad kan de lidstaat waar de niet-ingezetene ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, de bevoegdheid tot het toezien op de naleving van niet-vrijheidsberovende toezichtmaatregelen overdragen aan de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijf houdt. Zo kan een verdachte in zijn eigen omgeving onder toezicht worden gesteld tot de rechtszaak in de vreemde lidstaat begint.

## 5. EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Het vertrouwen in de toepassing van het EAB werd ondermijnd door het systematisch uitvaardigen van EAB's voor de overlevering van personen die werden gezocht voor dikwijls zeer lichte strafbare feiten. In deze context is uit overleg in de Raad naar aanleiding van de conclusies van de evaluaties van de lidstaten<sup>22</sup> gebleken dat de lidstaten het er in het algemeen over eens zijn dat een evenredigheidstoets noodzakelijk is om te voorkomen dat EAB's worden uitgevaardigd voor strafbare feiten die, hoewel zij binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1,<sup>23</sup> van het kaderbesluit van de Raad vallen, niet ernstig genoeg zijn om de maatregelen en de samenwerking die de uitvoering van een EAB vereist, te rechtvaardigen. Verscheidene aspecten moeten in aanmerking worden genomen voor het uitvaardigen van het EAB, waaronder de ernst van het strafbaar feit, de duur van de straf, het bestaan van een alternatieve aanpak die zowel voor de gezochte persoon als voor de uitvoerende autoriteit minder belastend zou zijn en een kosten-batenanalyse van de uitvoering van het EAB. Er is een onevenredig groot effect op de vrijheid van gezochte personen wanneer EAB's worden uitgevaardigd in zaken waarin (voorlopige) hechtenis anders ongepast zou worden gevonden. Bovendien kan een grote toevloed van dergelijke verzoeken duur worden voor de uitvoerende lidstaten. Dit zou ook kunnen leiden tot een situatie waarin de uitvoerende rechterlijke instanties (in tegenstelling tot de uitvaardigende instanties) geneigd zijn om een evenredigheidstoets uit te voeren en op die manier een weigeringsgrond invoeren die niet in overeenstemming is met het kaderbesluit van de Raad of met het beginsel van wederzijdse erkenning waarop de maatregel is gebaseerd.

In de follow-up van de aanbevelingen uit het eindverslag over de vierde ronde van wederzijdse evaluaties heeft de Raad aan het handboek over het EAB een wijziging toegevoegd betreffende evenredigheid<sup>24</sup>. Dit verslag werd in juni 2010 door de Raad goedgekeurd<sup>25</sup>. In het gewijzigde handboek zijn nu de elementen opgenomen die moeten worden onderzocht wanneer een EAB wordt uitgevaardigd en mogelijke alternatieven die kunnen worden overwogen vóór het uitvaardigen van een EAB<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Datum waarop het kaderbesluit van toepassing wordt: 1 december 2012.

<sup>22</sup> Documenten van de Raad 8302/4/09 COPEN 68; 7361/10 COPEN 59; 8465/2/10 COPEN 95; 10630/1/10 Presses 161 blz. 33.

<sup>23</sup> Artikel 2, lid 1, bepaalt: "*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*".

<sup>24</sup> Document van de Raad 8436/2/09 COPEN, blz. 3.

<sup>25</sup> Document van de Raad 10630/1/10 PRESSE 161.

<sup>26</sup> Documenten van de Raad 8302/4/09 COPEN 68 blz. 15; 7361/10 COPEN 59 blz. 4; 8436/2/10 COPEN blz. 3.

Als het gewijzigde handboek door de lidstaten wordt gevolgd, zal het een grondslag vormen voor enige samenhang in de manier waarop een evenredigheidstoets wordt uitgevoerd. De Commissie onderschrijft deze aanpak en dringt er bij de lidstaten op aan om positieve maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat beroepsbeoefenaars het gewijzigde handboek gebruiken (in voorkomend geval in combinatie met hun respectieve wettelijke bepalingen) als leidraad voor de wijze waarop een evenredigheidstoets moet worden verricht.

De Commissie is van mening dat het gelet op de algemene overeenstemming in de Raad over de verdiensten van een evenredigheidstoets en het ondermijnen van het vertrouwen in het EAB-systeem wanneer geen evenredigheidstoets plaatsvindt, essentieel is dat alle lidstaten een evenredigheidstoets uitvoeren, ook die waar vervolging verplicht is. Het kaderbesluit van de Raad is een instrument dat de lidstaten moeten gebruiken wanneer zij het noodzakelijk vinden dat een persoon zich op hun grondgebied bevindt om hem te vervolgen of om tegen hem een gevangenisstraf ten uitvoer te leggen. Het handboek, waarover overeenstemming is bereikt, bevat richtsnoeren voor de eenvormige uitvoering van dat instrument. Artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit van de Raad bepaalt dat "[e]en Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd wegens feiten...". Binnen deze discretionaire marge wordt over de in het handboek behandelde problemen (inclusief de werking van de evenredigheidstoets) overlegd en overeenstemming bereikt. Om wederzijds vertrouwen te garanderen is het essentieel voor de verdere werking van het EAB dat rechterlijke instanties in alle lidstaten de binnen deze discretionaire marge bereikte overeenkomsten naleven.

## 6. VERDERE WERKZAAMHEDEN

Dit verslag biedt de mogelijkheid om de stand van zaken op te maken van de uitvoering en de werking van het EAB, dat het doeltreffende en effectieve overleveringssysteem biedt dat nodig is in een Europa met open grenzen. Uit de voor dit verslag verzamelde gegevens blijkt dat het EAB weliswaar een zeer nuttig instrument is voor de lidstaten in de misdaadbesteding, maar ook dat er ruimte is voor verbetering in de uitvoering en toepassing van het kaderbesluit van de Raad. In het bijzonder de bescherming van de grondrechten moet centraal staan in de werking van het EAB-systeem. Op de volgende gebieden moeten maatregelen worden genomen:

- **Uitvoering:** de lidstaten moeten, waar nodig, wetgevende maatregelen nemen om de punten aan te pakken (gedetailleerd beschreven in de tabellen in deel VIII van het werkdokument van de diensten van de Commissie) waarop hun uitvoeringswetgeving niet in overeenstemming is met het kaderbesluit van de Raad.
- **Grondrechten:** de maatregelen die zijn opgenomen in de routekaart over de procedurele rechten van verdachten en beklaagden moeten worden genomen en uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de grondrechten en fundamentele vrijheden worden beschermd en om het wederzijds vertrouwen te versterken dat essentieel is voor de verdere werking van instrumenten van wederzijdse erkenning zoals het kaderbesluit van de Raad.

- **Evenredigheid:** rechterlijke instanties mogen het EAB-systeem alleen gebruiken wanneer een verzoek om overlevering gelet op alle omstandigheden van de zaak evenredig is en moeten in alle lidstaten op een eenvormige manier een evenredigheidstoets uitvoeren. De lidstaten moeten positieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat beroepsbeoefenaars het gewijzigde handboek gebruiken (in voorkomend geval in combinatie met hun respectieve wettelijke bepalingen) als leidraad voor de wijze waarop een evenredigheidstoets moet worden verricht.
- **Opleiding:** de voor september 2011 geplande mededeling van de Commissie over Europese justitiële opleiding heeft als doel te voorzien in de behoefte aan specifieke opleiding voor zowel rechterlijke instanties als beoefenaars van juridische beroepen over de uitvoering van het EAB en over de nieuwe maatregelen ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden. Opleiding voor rechterlijke instanties is essentieel om bijvoorbeeld bij de uitvoering van een evenredigheidstoets in alle lidstaten voor consistentie te zorgen. De Commissie merkt op dat het Europees Justitieel Netwerk in 2011 een nieuwe website zal openen, die een nuttig instrument zal zijn om relevante informatie over het EAB toegankelijk te maken voor rechterlijke instanties.
- **Uitvoering van aanvullende instrumenten:** sinds 2004 is veel werk verricht om te bepalen welke problemen zich voordoen en het EAB-systeem te verbeteren. Er zijn vier kaderbesluiten van de Raad (in detail toegelicht in deel III van het werkdokument van de diensten van de Commissie) die van belang zijn voor de werking van het EAB. Deze besluiten hebben betrekking op kwesties als strafoverdracht, rechterlijke beslissingen bij verstek, jurisdictiegeschillen en erkenning van surveillancebevelen. Als de lidstaten die kaderbesluiten in de nabije toekomst uitvoeren, kan de praktische werking van het EAB verder worden verbeterd.
- **Statistieken:** we beschikken nu over statistische gegevens voor verscheidene jaren op basis van de antwoorden op de in april 2005 door de Groep samenwerking in strafzaken opgestelde vragenlijst<sup>27</sup>. Thans zijn de antwoorden op de vragenlijst geordend en gepubliceerd voor de jaren 2005 tot en met 2009<sup>28</sup> (zie bijlage 1 bij dit verslag en deel IX van het werkdokument van de diensten van de Commissie). Er zijn echter aanzienlijke tekortkomingen in de voor analyse beschikbare gegevens. Hier zijn diverse redenen voor. Niet alle lidstaten hebben systematisch gegevens verstrekt en de lidstaten delen geen gemeenschappelijk statistisch instrument. Bovendien zijn er in de antwoorden op de jaarlijkse vragenlijst van de Raad verschillende interpretaties te vinden. Er zijn ook aanwijzingen voor onderrapportage aan Eurojust van schendingen van de termijnen van het kaderbesluit van de Raad, hoewel in artikel 17 een rapportageverplichting is opgenomen (zie deel V van het werkdokument van de diensten van de Commissie). De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om deze verplichting na te komen. Uitgebreide statistieken zijn essentieel voor een correcte evaluatie van zowel de positieve resultaten als de tekortkomingen van het EAB. Het is absoluut noodzakelijk dat de lidstaten volledige statistische gegevens

---

<sup>27</sup> Document van de Raad 8111/05 COPEN 75.

<sup>28</sup> Documenten van de Raad 9005/5/06 COPEN 52; 11371/5/07 COPEN 106; 10330/2/08 COPEN 116; 9743/4/09 COPEN 87; 7551/7/10 COPEN 64.

verstrekken, vooral die lidstaten die dat tot dusver nog niet hebben gedaan. De Commissie zal al het mogelijke doen om de tekortkomingen in de vragenlijst over EAB-statistieken te verhelpen en zal nagaan of het verzamelen van statistische gegevens op een betere manier kan gebeuren.

De Commissie erkent zowel het succes als de resterende tekortkomingen van het EAB-systeem, maar verwelkomt ook de werkzaamheden die thans plaatsvinden om het systeem te verbeteren. Het is een innovatief en dynamisch instrument. Sinds de inwerkingtreding ervan in 2004 heeft het rechterlijke instanties een toegankelijk en efficiënt mechanisme geboden om ervoor te zorgen dat plegers van strafbare feiten niet uit handen van justitie blijven, waar ook in de Europese Unie zij zich schuilhouden. De werking ervan vereist echter een voortdurende nauwgezette controle. De Commissie zal de werking van het instrument blijven controleren, en dan vooral op het punt van de in dit verslag vermelde problemen, en zal alle mogelijke opties overwegen, ook wetgeving, in het licht van nieuwe ervaringen en rekening houdend met de nieuwe context die het Verdrag van Lissabon heeft tot stand gebracht.

## **BIJLAGE 1 — STATISTISCHE GEGEVENS OVER HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL**

*(op basis van gegevens uit de documenten COPEN 52 REV 59005/5/06, COPEN 106 REV 511371/5/07, COPEN 116 REV 210330/2/08, COPEN 87 REV 49734/4/09 en COPEN 64 REV 47551/7/10)*

### **Gemiddelde duur van procedures van overlevering**

In de gevallen waarin de betrokkene met de overlevering instemde (tijd tussen de aanhouding en de beslissing over de overlevering van de gezochte persoon) duurde het om de betrokkene over te leveren gemiddeld:

**2005:** 14,7 dagen. **2006:** 14,2 dagen. **2007:** 17,1 dagen. **2008:** 16,5 dagen. **2009:** 16 dagen.

In de gevallen waarin de betrokkene niet met de overlevering instemde (tijd tussen de aanhouding en de beslissing over de overlevering van de gezochte persoon) duurde het om de betrokkene over te leveren gemiddeld:

**2005:** 47,2 dagen. **2006:** 51 dagen. **2007:** 42,8 dagen. **2008:** 51,7 dagen. **2009:** 48,6 dagen.

### **Percentage van overleveringen "met instemming"**

Het percentage van overgeleverde personen die met hun overlevering instemden, bedroeg:

**2005:** 51 %. **2006:** 53 %. **2007:** 55 %. **2008:** 62 %. **2009:** 54 %.

**Europese aanhoudingsbevelen in de lidstaten — Aantal uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen ("uitgevaardigd") en aantal Europese aanhoudingsbevelen die hebben geleid tot de effectieve overlevering van de gezochte persoon ("uitgevoerd") van 2005 tot en met 2009**

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	TO TA AL
<i>2005 uitgevaardigd</i>			4	64		38	38	519	1914	29	121	44	44	500	42	42	1	373	975	1448	200		81	56	86	144	131	689 4
<i>2005 uitgevoerd</i>			0	19		10	12	54	162	6	57	3	10	69	24	23	0	30	73	112	38		10	14	37	10	63	836
<i>2006 uitgevaardigd</i>			168	52		42	53	450	1552	43		20	65	538	35	115	4	325	391	2421	102		67	111	69	137	129	688 9
<i>2006 uitgevoerd</i>			125	19		15	4	62	237	20		2	14	57	22	55	3	47	67	235	52		14	23	37	27	86	122 3
<i>2007 uitgevaardigd</i>			435		1785	31	83	588	1028	35		20	97	316	44	373	3	403	495	3473	117	856	54	208	84	170	185	108 83
<i>2007 uitgevoerd</i>			66		506	14	16	59	345	14		4	16	60	15	84	1	17	47	434	45	235	8	71	43	22	99	222 1
<i>2008 uitgevaardigd</i>			494	52	2149	46	119	623	1184	40		16	140	348	40	975	2		461	4829		2000	39	342	107	190		141 96
<i>2008 uitgevoerd</i>			141	26	624	22	10	93	400	13		3	22	68	22	205	1		28	617		448	11	81	44	40		291 9
<i>2009 uitgevaardigd</i>	508		439	96	2433	46	116	489	1240	33		17	171	354	46	1038	7	530	292	4844	104	1900	27	485	129	263	220	158 27
<i>2009 uitgevoerd</i>	73		67	51	777	21	19	99	420	16		3	40	84	26	149	2	0	37	1367	63	877	6	79	47	28	80	443 1