



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 26 november 2010 (29.11)
(OR. en)**

16868/10

**Interinstitutioneel dossier:
2010/0817 (COD)**

**COPEN 266
EJN 68
EUROJUST 135
CODEC 1369**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad
nr. vorig doc.:	16643/10 COPEN 260 EUROJUST 133 EJN 67 CODEC 1325
Betreft:	Initiatief van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Republiek Estland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Slovenië en het Koninkrijk Zweden voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken - Voortgangsverslag

I. INLEIDING

Luidens het programma van Stockholm¹, dat op 11 december 2009 is aangenomen, "*moet worden doorgewerkt aan de totstandkoming van een op wederzijdse erkenning gebaseerd alomvattend systeem voor de bewijsverkrijging in zaken met een grensoverschrijdende dimensie*". In dat programma wordt voorts gesteld dat "*de bestaande instrumenten op dit gebied een versplinterd geheel vormen*" en dat "*er behoefte is aan een nieuwe aanpak die stoelt op het beginsel van wederzijdse erkenning, maar waarbij ook aandacht wordt besteed aan de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp. Het nieuwe model zou breder kunnen worden opgezet en zou zo veel mogelijk soorten bewijsmiddelen moeten bestrijken, rekening houdend met de betrokken maatregelen*".

¹ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

De Europese Raad riep op tot de indiening, na een effectbeoordeling, van een voorstel voor "*een alomvattend systeem, ter vervanging van alle bestaande instrumenten op dit gebied, waaronder het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel, dat zoveel mogelijk betrekking heeft op alle soorten bewijsmiddelen, vergezeld gaat van tenuitvoerleggingstermijnen en zo weinig mogelijk weigeringsgronden bevat*".

In april 2010 heeft een groep van zeven lidstaten² een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken³ (hierna het "EOB"). Het voorstel beoogt een einde te maken aan de versplintering van de bewijsverkrijgingsvoorschriften tussen de lidstaten door het bestaande rechtskader, met inbegrip van Kaderbesluit 2008/978/JBZ betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel, te vervangen door één enkel rechtsinstrument.

Het beginsel van wederzijdse erkenning dat aan het initiatief ten grondslag ligt, vereist dat rechterlijke beslissingen die in een lidstaat zijn gegeven om met het oog op bewijsverkrijging onderzoeksmaatregelen ten uitvoer te leggen, in een andere lidstaat worden erkend en ten uitvoer gelegd. Er wordt gestreefd naar een algemeen evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, en tussen bescherming van de rechten van de verdediging en een efficiënte procedure.

Het voorstel wordt sinds juli 2010 in de Raad besproken. De Groep samenwerking in strafzaken is een aantal malen bijeengekomen om het voorstel te bespreken. Ook werden verscheidene van de onopgeloste kwesties besproken in het CATS, en is het Coreper/de Raad op een aantal punten om aansturing verzocht. De belangrijkste inspanningen betroffen de artikelen 1 tot en met 10 van het voorstel, die betrekking hebben op verschillende essentiële elementen, zoals het toepassingsgebied, de bevoegde autoriteiten, en de weigeringsgronden.

Een aantal delegaties heeft een algemeen studievoorbehoud, dan wel studievoorbehouden bij specifieke kwesties gemaakt.

² Oostenrijk, Bulgarije, België, Estland, Slovenië, Spanje en Zweden.

³ Doc. 9288/10.

De meest recente versie van de artikelen 1 tot en met 10 van het voorstel voor een richtlijn staat in document 16643/10 COPEN 260 EUROJUST 133 EJM 67 CODEC 1325.

In aansluiting op de besprekingen tot dusver, legt het voorzitterschap de delegaties een voortgangsverslag voor, waarin de belangrijkste punten die tot dusver zijn behandeld, worden belicht.

Dit voorstel zal door het voorzitterschap ook aan het Europees Parlement worden voorgelegd op 30 november 2010.

II. KERNPUNTEN

1. Toepassingsgebied van het voorstel

Reeds bij de eerste bespreking stonden de delegaties in het algemeen achter het idee van één juridische regeling voor bewijsverkrijging binnen de EU. De meeste delegaties zijn het er evenwel over eens dat zo'n regeling zich niet mag uitstrekken tot vormen van wederzijdse rechtshulp die niet direct verband houden met bewijsverkrijging, en dat ook politieke samenwerking buiten het toepassingsgebied van dit instrument moet blijven. Uitzonderingen op de algemene werkingssfeer moeten zo beperkt mogelijk worden gehouden. Terwijl er van meet af aan een algemeen akkoord was om de gemeenschappelijke onderzoeksteams - waarvoor in de EU een specifieke regeling geldt - uit te sluiten, moest verder worden onderzocht of specifieke vormen van aftappen van telecommunicatie moesten worden opgenomen in het toepassingsgebied van de richtlijn.

EOB's die met het oog op het aftappen van telecommunicatie worden uitgevaardigd, zijn opgenomen in het oorspronkelijke voorstel, doch met een specifieke regeling, gezien het gevoelige karakter van een dergelijke maatregel. De meeste delegaties waren het erover eens dat dergelijke maatregelen thuishoren in het nieuwe instrument. Vormen van aftappen van telecommunicatie die als uitzonderlijk werden beschouwd, zijn evenwel niet in het oorspronkelijke voorstel opgenomen. Na de besprekingen op het niveau van de groep over de wenselijkheid van het handhaven van deze uitzondering, heeft het voorzitterschap een vragenlijst opgesteld met betrekking tot het gebruik van vier verschillende vormen van aftappen van telecommunicatie⁴. De antwoorden op de vragenlijst⁵ hebben bijgedragen tot een duidelijk beeld van de huidige praktijken in de lidstaten met betrekking tot het gebruik van deze bijzondere maatregel.

⁴ Doc. 12863/10.

⁵ Doc. 14591/10.

Op die basis steunden de delegaties in het algemeen de opnemings van alle vormen van aftappen van telecommunicatie in het toepassingsgebied van de richtlijn. Wel werd overeengekomen dat dit niet betekent dat de desbetreffende richtlijnbevestigingen de structuur van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp van 2000 moeten volgen. Veeleer moet de ervaring die in de praktijk met de toepassing van de Overeenkomst van 2000 is opgedaan, worden benut om het huidige rechtskader, waar passend, te vereenvoudigen. Eén delegatie handhaaft een studievoorbehoud bij deze oplossing. Deze besprekingen zullen in een latere fase worden voortgezet, tijdens de onderhandelingen over hoofdstuk IV, dat betrekking heeft op specifieke onderzoeksmaatregelen.

Ook de procedures ten aanzien waarvan een EOB kan worden uitgevaardigd, behoeven verdere bespreking. De benadering die het voorzitterschap voorstelt, houdt in dat de besprekingen in een eerste fase op strafprocedures worden toegespitst, en dat pas in een tweede fase wordt nagegaan of de overeengekomen oplossingen kunnen worden uitgebreid tot een aantal specifieke vormen van niet-strafrechtelijke procedures.

Uit de bespreking kan het volgende worden geconcludeerd:

- **het nieuwe instrument moet alle op bewijsverkrijging gerichte onderzoeksmaatregelen bestrijken, met als enige uitzondering de gemeenschappelijke onderzoeksteams, waarvoor in de EU een specifieke regeling geldt**
- **de besprekingen moeten zich in een eerste fase richten op strafprocedures, en pas in een tweede fase zal worden nagegaan of de overeengekomen oplossingen kunnen worden uitgebreid tot een aantal specifieke vormen van niet-strafrechtelijke procedures.**

2. Bevoegde autoriteiten

a) Uitvaardigende autoriteiten

De voorbereidende Raadsinstanties hebben het vraagstuk van de aard van de uitvaardigende autoriteiten een aantal malen besproken. Van meet af aan hebben verscheidene delegaties zich verzet tegen de bepaling waarbij een verplichting wordt ingevoerd om EOB's te erkennen die door andere autoriteiten dan de rechter, de officier van justitie of de onderzoeksmagistraat zijn uitgevaardigd. Andere delegaties wezen er daarentegen op dat de door de richtlijn bestreken maatregelen uit hoofde van het nationale recht kunnen worden gelast door niet-justitiële autoriteiten, zoals politierechercheurs, en dat deze autoriteiten derhalve een EOB moeten kunnen uitvaardigen. In dat verband boden de antwoorden op de door het voorzitterschap toegezonden vragenlijst inzicht in de situatie van de lidstaten⁶.

⁶ Doc. 13049/1/10.

Met het oog op de behandeling van deze kwestie heeft het voorzitterschap, met inachtneming van de gekozen rechtsgrondslag van dit voorstel, een compromisvoorstel voorgelegd; dat compromisvoorstel is gebaseerd op de invoering van een verplichte valideringsprocedure met betrekking tot de conformiteit van het EOB met de voorwaarden voor de uitvaardiging van een EOB, indien laatstgenoemd bevel is uitgevaardigd door een andere bevoegde autoriteit dan een rechter, een officier van justitie of een onderzoeksmagistraat. Dit compromisvoorstel vond algemene steun bij de delegaties.

b) Tenuitvoerleggende autoriteiten

Ook de definitie van tenuitvoerleggende autoriteiten is herhaaldelijk op het niveau van de groep besproken. De delegaties waren het erover eens dat de tenuitvoerleggingsstaat moet beslissen welke autoriteit bevoegd is een EOB ten uitvoer te leggen.

Uit de bespreking kan het volgende worden geconcludeerd:

- **het nieuwe instrument moet uitsluitend van toepassing zijn op EOB's die zijn uitgevaardigd of gevalideerd door een rechter, een officier van justitie of een onderzoeksmagistraat**
- **de aanwijzing van de autoriteiten die bevoegd zijn om een EOB ten uitvoer te leggen, moet aan de lidstaten worden overgelaten.**

3. Gronden voor niet-erkenning of niet-tenuitvoerlegging, gebaseerd op categorieën maatregelen

De kwestie van de weigeringsgronden is in de voorbereidende Raadsinstanties uitvoerig besproken, en was het belangrijkste discussiepunt van dit dossier in de zitting van de Raad JBZ van 9 november 2010. De meeste delegaties waren het erover eens dat, zelfs indien de overgang van wederzijdse rechtshulp naar wederzijdse erkenning geen volledig automatisch karakter verleent aan de tenuitvoerlegging van beslissingen, weigeringsgronden altijd specifiek moeten zijn, en dat een ruime weigeringsgrond in algemene bewoordingen, zoals in de bestaande regeling inzake wederzijdse rechtshulp, moet worden vermeden. De delegaties wezen erop dat, naast andere elementen, de efficiëntie van het instrument zal afhangen van de benadering, en dat dienovereenkomstig moet worden verzekerd dat er ten opzichte van de bestaande instrumenten geen stap achteruit worden gezet. Op de nadere bijzonderheden van de tenuitvoerlegging blijft echter het nationale recht van de tenuitvoerleggingsstaat van toepassing.

Enkele weigeringsgronden, zoals immuniteit en voorrecht of wezenlijke nationale veiligheidsbelangen, moeten ongeacht de betrokken maatregel van toepassing blijven. De exacte inhoud van deze lijst vergt verdere bespreking.

Voorts onderschreven de meeste delegaties de door het voorzitterschap voorgestelde aanpak om tussen categorieën onderzoeksmaatregelen te differentiëren op basis van de mate waarin dwang wordt toegepast bij de tenuitvoerlegging van de maatregel en de mate van indringendheid ervan, teneinde de aanvullende weigeringsgronden die erop van toepassing zijn, te specificeren.

De volgende beginselen die tijdens de besprekingen in de Raad werden belicht, geven de verdere richting aan:

- er mag geen sprake zijn van achteruitgang ten opzichte van het acquis (instrumenten inzake wederzijdse rechtshulp én inzake wederzijdse erkenning), wat betreft de beschikbaarheid van de maatregel en de mogelijkheid om te controleren of sprake is van dubbele strafbaarheid;
- de huidige samenwerking moet verder worden verbeterd;
- deze nieuwe aanpak mag de complexiteit voor de beroepsbeoefenaren niet doen toenemen.

Op die basis heeft het voorzitterschap een voorstel voor de weigeringsgronden voorgelegd, dat is gebaseerd op een combinatie van algemene en specifieke differentiatie tussen maatregelen en daarmee verband houdende weigeringsgronden. Dit voorstel berust op het volgende onderscheid:

- een eerste categorie heeft betrekking op niet-dwangmaatregelen en verhoren waarvoor niet in aanvullende weigeringsgronden zou worden voorzien;
- een tweede categorie omvat alle andere dwangmaatregelen, zonder dat de specifieke maatregelen worden opgesomd, en voorziet in aanvullende weigeringsgronden, bijvoorbeeld: dubbele strafbaarheid, toestemming in een vergelijkbare nationale zaak, de maatregel bestaat niet in het recht van de tenuitvoerleggingsstaat of het gebruik ervan is beperkt tot een lijst of categorie strafbare feiten waartoe het strafbaar feit waarop het EOB betrekking heeft, niet behoort;
- dubbele strafbaarheid en toestemming in een vergelijkbare nationale zaak vormen evenwel geen weigeringsgrond, indien de tenuitvoerlegging van dwangmaatregelen betrekking heeft op ernstige strafbare feiten (zie artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees Aanhoudingsbevel).

Het voorzitterschap beklemtoonde dat de aanpak die hierboven wordt voorgesteld, moet worden opgevat als een pakket, en dat het evenwicht van de voorgestelde tekst moet worden gevonden in de correlatie tussen de voorgestelde drie categorieën oplossingen.

Uit de bespreking kan het volgende worden geconcludeerd:

- **weigeringsgronden moeten altijd specifiek zijn**
- **bij differentiatie tussen categorieën onderzoeksmaatregelen moet de oplossing worden gezocht op basis van de driedelige aanpak die door het voorzitterschap is voorgesteld.**

4. Evenredigheid

Ook de kwestie van de evenredigheid is in een vroeg stadium van de besprekingen aan de orde gesteld. Na het oriënterend debat in de Raad van november werden de volgende beginselen door de meeste delegaties onderschreven:

- de evenredigheid moet systematisch worden getoetst door de uitvaardigende autoriteit;
- de tenuitvoerleggende autoriteit moet kunnen kiezen voor een minder indringende maatregel dan die welke in het EOB wordt aangegeven, indien daarmee vergelijkbare resultaten kunnen worden bereikt;
- evenredigheid mag voor de tenuitvoerleggende autoriteit geen algemene weigeringsgrond zijn die op allerlei soorten maatregelen van toepassing is;
- rechtstreekse communicatie tussen de uitvaardigende en de tenuitvoerleggende autoriteit moet een belangrijke rol spelen.

Het voorzitterschap heeft de delegaties een aanpak voorgesteld waarbij, naast de evenredigheidstoets die bij de uitvaardiging van het EOB door de uitvaardigende autoriteit wordt uitgevoerd, de tenuitvoerleggende autoriteit de mogelijkheid heeft de uitvaardigende autoriteit te raadplegen over het nut van de tenuitvoerlegging van een EOB indien zij in de specifieke zaak redenen heeft om aan te nemen dat de onderzoeksmaatregel betrekking heeft op een kleine overtreding. In de bepaling die door het voorzitterschap wordt voorgesteld, wordt gewezen op het belang van communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende en de tenuitvoerleggende staat om de mogelijkheid van intrekking van het EOB in een dergelijk geval te beoordelen. Deze nieuwe bepaling vond algemene steun bij de delegaties. Enkele delegaties merkten echter op dat de bepaling *de facto* een verborgen weigeringsgrond kan vormen. Eén delegatie stelde voor een bepaling toe te voegen waarin de uitvaardigende autoriteit wordt verplicht de desbetreffende motivering van zijn EOB *ab initio* te verstrekken.

Uit de bespreking kan worden geconcludeerd dat bij verdere werkzaamheden ter zake moet worden uitgegaan van de beginselen die in het voorstel van het voorzitterschap worden uiteengezet.

5. Kosten

De verdeling van de kosten die worden veroorzaakt door de tenuitvoerlegging van een EOB, bleek voor de delegaties een bijzonder gevoelig punt te zijn. Tijdens het oriënterend debat in de Raad JBZ van 9 november 2010 kwam de Raad overeen dat onevenredige kosten of een gebrek aan middelen in de tenuitvoerleggende staat geen weigeringsgrond mogen zijn voor de tenuitvoerleggende autoriteit. Met het oog op verdere bespreking van mogelijke alternatieve oplossingen, heeft het voorzitterschap een formule voorgesteld waarin aan de tenuitvoerlegging van de onderzoeksmaatregel in uitzonderlijke omstandigheden de voorwaarde kan worden verbonden dat de kosten worden gedragen door (of gedeeld met) de uitvaardigende staat. In dat geval zou de uitvaardigende autoriteit de mogelijkheid hebben het EOB in te trekken.

De delegaties gingen in het algemeen akkoord met deze aanpak. Wel werden er vraagtekens geplaatst bij de gevolgen van de voorgestelde oplossing indien het overleg tussen uitvaardigende en tenuitvoerleggende autoriteit niet leidt tot een conclusie met betrekking tot kosten of de intrekking van het EOB.

Verdere verduidelijking werd nodig geacht, en de besprekingen over dit specifieke vraagstuk zullen worden voortgezet.

Uit de bespreking kan worden geconcludeerd dat bij verdere werkzaamheden ter zake moet worden uitgegaan van de beginselen die in het voorstel van het voorzitterschap worden uiteengezet.

III. CONCLUSIE

Het Coreper / de Raad wordt verzocht:

- nota te nemen van dit voortgangsverslag en van de opvattingen over de kernpunten die tot dusver zijn besproken;
- de groep op te dragen de besprekingen op deze basis voort te zetten, zodat er in de Raad een algemene oriëntatie kan worden bereikt.